

**ACCIÓN DE
INCONSTITUCIONALIDAD,
INTERPUESTA POR LOS LCDOS.
LUIS CERVANTES DÍAZ, RODRIGO
AROSEMENA, PEDRO A.
BARSALLO, CECILIA AROSEMENA
DE GONZÁLEZ, RODRIGO MOLINA
ORTEGA, JUAN PABLO FÁBREGA,
SIMÓN TEJEIRA Y MARCELA DE
PÉREZ EN CONTRA DEL
ARTÍCULO 1º DE LA LEY 9ª DE 1984.
MAGISTRADO PONENTE: ARTURO
HOYOS. PANAMÁ, VEINTICUATRO
(24) DE JUNIO DE MIL
NOVECIENTOS NOVENTA Y
CUATRO (1994).**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.
PLENO.**

VISTOS:

Corresponde al Pleno de esta Corporación conocer de las demandas de inconstitucionalidad acumuladas, promovidas por los señores LUIS CERVANTES DÍAZ, RODRIGO AROSEMENA, PEDRO ALBERTO BARSALLO, CECILIA AROSEMENA DE GONZÁLEZ-RUIZ, RODRIGO MOLINA ORTEGA, EDUARDO ANTONIO MOLINO, JUAN PABLO FÁBREGA, SIMÓN TEJEIRA, MARCELA DE PÉREZ, KARINA MOLINA, MARÍA ALEJANDRA

EISENMANN, CAROLINA AROSEMENA DE DÍAZ, JUAN A. TEJADA MORA, MARIANO OTEIZA, ALEXIS HERRERA, JOEL MEDINA, GABRIEL GONZÁLEZ-RUIZ, FRANCISCO GONZÁLEZ-RUIZ, GUILLERMO JURADO, JUAN LOMBARDI, DOMINGO DÍAZ, RODOLFO CHIARI y RODRIGO H. AROSEMENA, y por el licenciado NORMAN CASTRO en su propio nombre y en el del Movimiento de Abogados Profesión y Ley (PROLEY), todos abogados en ejercicio, en contra de la última parte del artículo 1 de la Ley 9, de 18 de abril de 1984, en lo que se refiere a "ser miembro del Colegio Nacional de Abogados" como requisito para ejercer la profesión de abogado.

I. Las pretensiones formuladas en las demandas.

En lo medular de las demandas, los actores señalan que al introducir el artículo 1 de la Ley 9 de 1984 el requisito de ser miembro del Colegio Nacional de Abogados para ejercer la profesión de abogado, se violan los artículos 19, 39, primer párrafo y 40, primer párrafo, de la Constitución Nacional.

A juicio de los demandantes, se viola el artículo 19 de la Carta Magna porque se instituye un privilegio en favor del Colegio Nacional de Abogados; además, se viola el artículo 39 porque se considera que coarta la libertad de asociación que reconoce esta norma y, finalmente, el artículo 40 porque, a pesar de permitir a la ley una reglamentación de las profesiones y oficios, la norma acusada impone la **colegiación** obligatoria de los abogados en el Colegio Nacional de Abogados.

Admitida la demanda, la misma fue corrida en traslado al Procurador General de la Nación, tal como consta a foja 8 del expediente.

Antes de recibir la opinión del Procurador, en la Secretaría General de la Corte Suprema de Justicia se recibió otra demanda en contra de la última parte del mencionado artículo 1° de la Ley 9 de 1984, promovida por NORMAN D. CASTRO, en nombre y representación del MOVIMIENTO DE ABOGADOS PROFESIÓN Y LEY, lo que suponía tramitar dos acciones distintas sobre un mismo objeto, por lo que se acumularon ambas en favor del Magistrado que había conocido cronológicamente la primera demanda presentada.

II. La opinión del Procurador General de la Nación.

Mediante la Vista N° 3, de 10 de febrero de 1994, el Procurador General de la Nación, en escrito visible a fojas 21-32, luego de un detenido estudio de la norma impugnada y de los artículos constitucionales que se dicen infringidos, consideró que la frase "y ser miembro del Colegio Nacional de Abogados" contenida en el

artículo 1 de la Ley 9 de 1984, era violatoria de los artículos 19, 39 y 40 de la Constitución Nacional.

Respecto a la violación del artículo 19 Constitucional, el Jefe del Ministerio Público considera que la frase final del artículo 1º de la Ley 9 de 1984 viola esta norma "por cuanto resulta en un fuero o privilegio a favor de los abogados que deseen formar parte de una asociación profesional y en contra de los abogados que no desean formar parte de esa organización profesional".

Sobre el artículo 39, después de citar la opinión de algunos tratadistas sobre el derecho de asociación en sus vertientes positiva y negativa, concluye que el artículo 1º de la Ley 9ª de 1984 impone a los abogados la obligación de pertenecer a una determinada asociación para poder ejercer la profesión de abogados en Panamá.

En cuanto al artículo 40 de la Constitución que se dice violado por la frase censurada, después de referirse a los orígenes de la libertad de trabajo, profesión u oficio y a las restricciones que la Ley ha impuesto a la misma, considera que este artículo necesariamente debe interpretarse armónicamente con las dos normas antes mencionadas, lo que permite advertir que "las restricciones que, en ejercicio de la facultad reglamentaria que el artículo 40 le otorga a la Ley, en ningún caso puede resultar en la obligación de pertenecer a una determinada y específica asociación para poder disfrutar de la libertad consagrada en el comentado artículo 40 para ejercer cualquier profesión u oficio".

III. Argumentos presentados en la etapa de alegatos.

Fijado el edicto a que alude el artículo 2555 del Código Judicial, alegaron en el proceso número plural de personas, como se destaca a continuación: MARÍA CARRILLO BRUX, GUILLERMO MORALES RODRÍGUEZ y SIDNEY SITTÓN URETA (fs. 40-48), LUIS CERVANTES DÍAZ (fs. 49-52), HÉCTOR INFANTE, FRANCISCO CARREIRA, ALEJANDRO PÉREZ, ROGELIO AROSEMENA, EDNA RAMOS, RAÚL RODRÍGUEZ, FRANCISCO ZALDÍVAR, JORGE GARRIDO, JULIA DE GÓMEZ y JOSÉ PÍO CASTILLERO (fs. 53-69), JORGE H. RUBIO, HIPÓLITO PORRAS, MORABIA GUERRERO, GERARDO SOLÍS, MARTA DE MARTÍN, SANTIAGO CAJAR PALMA, HOLDA DE MARRE, HUMBERTO TOALA, CARLOS RAÚL MORENO, ERIC JARAMILLO, ORLANDO BARSALLO, CÉSAR QUINTERO, LUIS CARLOS REYES y JOSÉ ALBERTO ALVAREZ (fs. 70-92), JOSÉ HERRERO, DILIO ÁRCIA, JUAN GÓMEZ, PEDRO AROSEMENA, JOSÉ GÓNDOLA e ISMAEL RODRÍGUEZ (fs. 93-104), JOSÉ CARRASCO, RIGOBERTO VERGARA, VÍCTOR MARTÍNEZ, MORABIA

GUERRERO nuevamente, MARÍA GONZÁLEZ-REVILLA, CARLOS ESTRADA, PEDRO GONZÁLEZ, CIELO MORALES, ENRIQUE DE OBARRIO, RAÚL ANDRADE, IRENE ÁBREGO y LAURENTINO ARJONA (fs. 105-126), HIPÓLITO MARTÍNEZ (fs. 127-131) y HERNÁN DELGADO (fs. 132-159).

A favor de la pretensión de los demandantes los escritos de la licenciada MARÍA CARRILLO BRUX y otros y del licenciado LUIS CERVANTES DÍAZ, además de reiterar los criterios que sustentan el concepto de la infracción de las normas constitucionales antes mencionadas, le dan mayor énfasis al carácter liberal de la profesión de abogado y añaden la violación del artículo 18 consistente en que la frase impugnada de la Ley del ejercicio de la abogacía, implica una sanción para el abogado que no se inscribe como miembro del Colegio Nacional de Abogados, al privarlo del derecho a ejercer la profesión para la cual se formó académicamente y ostenta el título universitario correspondiente y posee la licencia o idoneidad que otorga la Sala Cuarta de la Corte Suprema de Justicia.

El licenciado Cervantes Díaz en su alegato anota que no hay mayores dudas sobre la infracción de los artículos 19 y 39, pero sobre el 40 puede presentarse alguna discusión y en lo pertinente dice:

"Además de lo anterior, la aberrante creencia de que se tiene el monopolio de un derecho, conduce a una forma de abuso que lesiona la dignidad del profesional del derecho, consistente en que por la vía estatutaria una organización privada como es el colegio de abogados pretende establecer quiénes pueden y quiénes no pueden ejercer la abogacía a través del pago de cuotas y la mora en las mismas. Esa conducta de la actual directiva del colegio de abogados tiene un telón de fondo de carácter eleccionario que seguramente pondrán de manifiesto otros colegas pero, por lo que a mi me toca, solo hago presente que fue motivo de promesas pre-electorales "condonar la morosidad en concepto de cuotas atrasadas hasta el año de 1992" como se hizo. Al mismo tiempo, se estableció un nuevo plazo para la mora en el pago de cuotas y se dispuso que quien no pagara las mismas "quedará automáticamente suspendido como miembro del Colegio Nacional Abogados" y al final de esa cadena, que "todo abogado que no pague la cuota anual ordinaria, no podrá ejercer la profesión de abogado". He visto ocurrir cosas inauditas en nuestro país, pero lo expuesto linda con lo inimaginable".

En oposición a las demandas de inconstitucionalidad se presentaron seis alegatos, de distintas extensiones a nombre propio de grupos organizados de abogados y de la Directiva del Colegio Nacional de Abogados.

En el primero de esos escritos presentados por miembros del Movimiento de Abogados Gremialistas (MAG) se advierte que el artículo 1º de la Ley 9ª de 1984 es similar al artículo 3º de la Ley 24 de 1983, que regula la profesión de enfermería, cuyo texto fue examinado por la Corte Suprema de Justicia y en sentencia de 1º de Octubre de 1985, fue declarado que no era inconstitucional.

Al analizar el artículo 40 constitucional se pone de relieve su contenido al consagrar la libertad de profesión como en las Constituciones anteriores, pero sujeta a lo que estableciera la ley en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, **colegiación**, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias. Se alude también a la doctrina del bloque de constitucionalidad a efecto de que se considere el fallo de 1º de octubre de 1985 sobre la Ley que establece la **colegiación** en la profesión de enfermería.

Este primer alegato también objeta la opinión de la Procuraduría y resalta la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985 sobre la **colegiación** obligatoria de los periodistas de Costa Rica.

El segundo escrito signado por los miembros de la Junta Directiva del Colegio Nacional de Abogados, sustenta el criterio de que la violación del artículo 19 de la Constitución solo proscribía los fueros o privilegios personales, esto es, de personas naturales, no así de las jurídicas y cita varios precedentes de la Corte en ese sentido.

Respecto al artículo 39 citado, sostienen que dado el carácter especial del Colegio profesional, no le es aplicable esta norma sino otras de la Carta Fundamental y en cuanto al artículo 40 aclaran y explican que se trata de una cláusula de reserva legal y no de una facultad reglamentaria a la ley. En este alegato también se objeta la opinión de la Procuraduría y se menciona el reconocimiento de la **colegiación** obligatoria hecha por la Corte en su fallo de 1º de octubre de 1985.

El tercer escrito presentado en el período de alegatos, por algunos miembros del Consejo Democrático del Abogados (CODEA), se opone a la pretensión de los demandantes y se apoya en la decisión de la Corte que reconoce la **colegiación** obligatoria de las profesiones, cuando examinó la constitucionalidad del artículo 3º de la Ley 24 de 1982 relativa a la profesión de enfermería. También se alude a la exposición de motivos de la Ley 9 de 1984 y a las memorias del IV Congreso Nacional de Abogados de 1990 que planteaba la

posibilidad de escoger la **colegiación** obligatoria única o la federal, pero como decisión legal del legislador y no a nivel de la Constitución.

El cuarto de los alegatos de oposición a las demandas, lo firman once abogados, algunos de ellos integrantes del Tribunal de Honor y en él se hacen consideraciones de orden político y constitucional y se concluye señalando como efectos negativos de una posible declaratoria de inconstitucionalidad, la desaparición del Colegio de Abogados como entidad gremial y la imposibilidad de aplicar un régimen disciplinario a los abogados. Entre los argumentos con que finaliza el escrito se sostiene:

"Si se suprime la **colegiación** obligatoria entonces la Ley que regula el ejercicio de la abogacía, perdería todo sentido, pues incluso lo normado en el artículo 8° de la Ley 9ª de 1984 sería imposible de ser cumplido, pues allí se dispone:

"El Colegio Nacional de Abogados, no podrá negar la solicitud de miembro a ningún abogado idóneo por razones de raza, credo, ideología o posición política; igualmente velará por el bienestar social de todos los miembros y garantizará un Código de Ética y Responsabilidad y Profesional del Abogado".

Si se llega a declarar inconstitucional la **colegiación** obligatoria, el Colegio de Abogados, entonces no tendría ninguna autoridad para llevar un registro de todos y cada uno de los abogados de la República sino que también desaparecería con esto, la función por excelencia de velar por la defensa de la recta profesión del abogado y la de coadyuvar con la administración de justicia y además la tarea de fiscalizar las actividades académicas de las Facultades de Derecho existentes en el país.

Ello significa que si se llega a suprimir el sistema vigente se propiciaría un régimen anárquico, donde cada grupo o grupito de abogados formaría su "asociación", lo cual nos motiva a pensar que los males que hoy se les imputan a la Junta Directiva del Colegio Nacional de Abogados se reproducirían y multiplicarían inexorablemente.

B) Imposibilidad de aplicar un régimen disciplinario a los abogados: Una de las largas luchas de un cúmulo de abogados de este país tenía como propósito de lograr un mecanismo serio y confiable que aplicara un régimen disciplinario y ético para el ejercicio profesional, a los numerosos casos de abuso en contra de clientes, los de piratería profesional y una publicidad negativa en los medios de comunicación social respecto de muchos litigios en trámite.

Si se suprime la **colegiación** obligatoria nos preguntamos nosotros qué entidad estaría encargada de intervenir en las faltas a la ética profesional; como se haría posible que se investigue la conducta profesional de un abogado, que se le pueda sancionar o que al menos, comparezca al proceso disciplinario. Es evidente que se crearía un vacío legal de graves consecuencias en esta materia" (fs. 124-125).

El quinto alegato incorporado al expediente y presentado en el período establecido por la Ley, lo firma el licenciado HIPÓLITO MARTÍNEZ, quien sostiene que la norma impugnada no crea excepciones o privilegios por cuanto exige a todos los abogados el requisito de que para el ejercicio de la abogacía se requiere ser miembro del Colegio Nacional de Abogados. Respecto al artículo 40 constitucional hace énfasis en la reserva legal que se confiere para reglamentar la **colegiación** obligatoria, exigencia para el ejercicio profesional vigente en España y en varios países de Latinoamérica.

El último escrito de oposición fue presentado por el licenciado HERNÁN DELGADO, con base en el artículo 2555 del Código Judicial, y el mismo hace una reseña histórica sobre la Ley 9 de 1984 y de los esfuerzos continuos realizados por varias directivas y abogados desde la década del 50 para dotar a la clase forense de una **colegiación** profesional. Detalla con prolija información las objeciones que se presentaron durante el proceso legislativo de expedición de la Ley, que incluyó la devolución por el Ejecutivo del texto legal objetado al Consejo Nacional de Legislación. Se refiere a una demanda presentada por el licenciado Guillermo De León Lee sobre la constitucionalidad del artículo 1º.

Respecto a las disposiciones constitucionales que se aducen como violadas, el licenciado Delgado reitera los argumentos vertidos en los alegatos de los otros opositores y los refuerza con los dictámenes de asesores legales, la jurisprudencia nacional y de organismos internacionales.

IV. Constitucionalidad de la **colegiación** obligatoria.

Es sabido que la **colegiación** no es más que la acción y efecto de colegiarse, es la facultad o derecho que ostentan las personas que tienen una misma profesión liberal y nace para "agrupar a colectivos profesionales vinculados por su titulación y dedicados al ejercicio libre de su profesión para la ordenación y control del ejercicio de la profesión respectiva, defensa de los intereses profesionales, proteger y vigilar sus miembros procurando que la sociedad reciba el mejor servicio profesional, con seriedad, idoneidad y corrección".

La **colegiación** no solo responde a la defensa de los intereses de los agremiados, pues en aquellos casos que lo dispone la Ley, también asume la potestad disciplinaria que recibe por delegación del Estado, alcanzando así una función de carácter público, distinta a las realizadas por otras asociaciones de Derecho privado.

En Panamá la creciente aparición de asociaciones, movimientos, institutos y grupos de abogados, identificados por sus ideas políticas, intereses académicos y gremiales, gestados algunos de estos grupos como consecuencia directa de las frecuentes fallas y desatinos cada vez más intolerables de los directivos del Colegio Nacional de Abogados, en distintas épocas, ha generado una serie de conflictos no solo por la duplicación de funciones sino también por la ocupación de espacios y el rechazo abierto o velado contra medidas arbitrarias o restrictivas al ejercicio profesional.

La Corte considera que el alegato presentado por el licenciado Luis Cervantes Díaz revela, con mayor precisión, las causas que motivan estas acciones autónomas de inconstitucionalidad, pues las mismas se han presentado a casi nueve años de vigencia de la norma acusada y un año después de la reforma de la Ley 9 de 1984. El documento adjunto al escrito del demandante (cfr. fs. 52) informa que la actual Directiva del Colegio Nacional de Abogados al remitir el estado cuenta a sus miembros les puso en conocimiento sobre la reforma de los artículos 9, 27, 65 y 68 de los estatutos, recordándoles además que "todo abogado que no esté inscrito en el Colegio Nacional de Abogados, no podrá ejercer la profesión y que todo abogado que no pague la cuota anual ordinaria, no podrá ejercer la profesión de abogado".

Hechas las apreciaciones anteriores, pasemos al examen de las normas constitucionales que se anotan como violadas:

"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".

Según los demandantes, el artículo 40 de la Constitución instituye la libertad para el ejercicio de las profesiones y oficios reservando a la ley su reglamentación en lo relativo a moralidad, idoneidad, **colegiación**, pero tal facultad reglamentaria en modo alguno puede obligar a los abogados a colegiarse para ejercer su profesión únicamente en el Colegio Nacional de Abogados de Panamá, excluyendo así a

cualquier otra organización semejante a través de la cual pueda ejercer la función social que su profesión le señala.

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.

Estima el Pleno que la **colegiación** obligatoria de los abogados es una posibilidad prevista en la norma constitucional arriba citada y, por lo tanto, los abogados deben pertenecer a un colegio o agrupación de abogados para ejercer su profesión si así lo prevé una ley.

El problema que surge no es en relación con la libertad de trabajo prevista en el artículo 40 de la Constitución, sino en relación con el artículo 39 de la misma que consagra el derecho de asociación y con el modelo pluralista en materia de agremiación de los abogados previsto en la Constitución. Es en relación con esta última norma que surge un conflicto, cuando la misma -en conjunción con lo dispuesto en el artículo 214 de la Constitución que protege constitucionalmente la existencia de varios colegios o agrupaciones de abogados- es confrontada con el artículo 1º de la Ley 9 de 1984.

La **colegiación** obligatoria de los abogados emana del texto constitucional y se regula a través de la Ley 9ª de 1984, que fija los criterios básicos para el ejercicio de la profesión de abogado. Lo que procede después de esta sentencia es una reforma de la ley vigente o la expedición de un instrumento legal nuevo que al reglamentar la **colegiación** obligatoria de los abogados, la canalice a través de la Federación de Colegios, que es la otra opción a través de la cual se establece la **colegiación**, de tal manera que se garantice a los abogados la opción de escoger el colegio o agrupación de abogados a la cual desean afiliarse, entendiéndose que están obligados a formar parte de la asociación profesional de su elección.

V. Inconstitucionalidad de la **colegiación** única y exclusiva prevista en la Ley 9 de 1984 en favor del Colegio Nacional de Abogados.

Es importante destacar que la **colegiación** obligatoria debe ser armonizada con el derecho de asociación y con el principio constitucional del pluralismo en materia de asociación profesional de los abogados.

Así ha sido entendido por la jurisprudencia constitucional e internacional en un número plural de países. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos recoge su doctrina en esta materia en sus sentencias de 23 de junio de 1981 y 10 de febrero de 1983. En la primera señala que la **colegiación** obligatoria impuesta en Bélgica en favor de la Orden de Médicos Belga era compatible con el derecho de asociación previsto en la Convención Europea de Derechos Humanos en la medida en que el Estado Belga no impide a los facultativos fundar entre ellos asociaciones profesionales o afiliarse a otras "sin lo cual habría violación" de ese derecho fundamental y hace mención de la experiencia totalitaria europea en la cual se buscó constreñir a los profesionales liberales a afiliarse en colegios profesionales exclusivos, práctica que buscó prohibir el citado Convenio (Cfr. Joaquín García Murcia, "Derecho de sindicación y colegios profesionales en la jurisprudencia constitucional", Revista española de Derecho Constitucional N° 31, Enero-Abril de 1991, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pág. 183.).

Hay que recordar, en ese sentido, que la **colegiación** única y exclusiva concentrada en una asociación específica fue precisamente la base de organización del ordenamiento corporativo, tanto feudal como fascista. Así, la Ley italiana N° 563 de 3 de abril de 1926 disponía que existía una sola asociación para cada categoría de empleadores, trabajadores, artistas o profesionales libres. En Panamá la obligación prevista en el artículo 1° de la Ley 9ª a cargo de todos los abogados de la República de afiliarse obligatoriamente a una asociación profesional específica, que se impugna en el presente proceso constitucional, surgió a la vida jurídica, es preciso recordarlo, dentro de un contexto autoritario, al igual que la consagración de la **colegiación** y la sindicalización obligatorias previstas en el artículo 40 de la Constitución.

Es evidente que nuestra Constitución consagra como principio el del pluralismo de las agrupaciones profesionales de abogados y ese es el sentido en que debe entenderse en el presente contexto el artículo 214 de la Constitución. Esta norma debe interpretarse conjuntamente con el derecho de asociación garantizado en el artículo 39 de la Constitución, en virtud del principio de interpretación constitucional conocido como el de unidad de la Constitución, según el cual la norma constitucional "no debe interpretarse en forma aislada, sino que debe verse

su sentido considerándola dentro del conjunto constitucional" (A. Hoyos, La interpretación constitucional, Editorial Temis, Santa Fé de Bogotá, 1993, pág. 24).

El artículo 214 de la Constitución tiene el siguiente texto:

"La Ley arbitrará los medios para prestar asesoramiento y defensa jurídica a quienes por su situación económica no puedan procurárselos por sí mismos, tanto a través de los organismos oficiales creados al efecto, como por intermedio de las asociaciones profesionales de abogados reconocidas por el Estado." (Subraya la Corte).

De la norma anterior, interpretada en armonía con el artículo 39 constitucional, que consagra el pluralismo en materia de asociaciones profesionales de abogados, debe entenderse que en nuestro sistema constitucional está proscrito el principio contrario, a saber: el de exclusividad profesional en favor de una asociación específica de abogados.

Al imponer a los abogados de nuestro país la obligación de afiliarse al Colegio Nacional de Abogados de Panamá la norma legal impugnada infringe la libertad negativa de asociación protegida por el artículo 39 en concordancia con el 214 de la Constitución ya que todo abogado tiene el derecho protegido por nuestro ordenamiento constitucional de no afiliarse a una agrupación profesional a la que no desee pertenecer.

En otro orden de ideas, no puede la Ley, porque ello tampoco lo permite el artículo 19 de la Constitución, consagrar un tratamiento jurídico privilegiado en favor de una persona jurídica -en este caso una asociación profesional de abogados- en detrimento de las demás que libremente deseen fundar los abogados de conformidad con lo previsto en el artículo 39 de la Constitución en concordancia con el artículo 214 del mismo cuerpo legal o de las otras ya existentes a las cuales pertenecen o desean ingresar otros abogados. No puede tener el Colegio Nacional de Abogados de Panamá la exclusividad en cuanto a ser el único al cual deben afiliarse todos los abogados de la República para poder ejercer su profesión liberal porque dicha exclusividad contraría el modelo constitucional panameño en materia de asociación profesional de los abogados que es el del pluralismo: la Constitución otorga a todos los abogados la libertad de escoger la asociación profesional a la cual desean unirse para cumplir con el requisito legal de la **colegiación** obligatoria que actualmente exige la Ley en nuestro sistema jurídico.

Tan cierto es que la Ley 9ª de 1984 consagra un tratamiento injustificadamente privilegiado para una asociación de abogados específica que aquélla ha permitido

a ésta exigir a todos los abogados, incluso a los que pertenecen a otras asociaciones de abogados distintas del Colegio Nacional de Abogados, el pago de cuotas y ante la mora en el pago de las cuotas de 1993 ha suspendido a un gran número de abogados como miembros del Colegio con lo cual, al menos formalmente, no podrían ejercer la profesión.

Si se considera que en Panamá, a diferencia de lo que ocurre en Costa Rica, los actos del Colegio Nacional de Abogados no son revisables por la jurisdicción contencioso-administrativa ni tampoco por la justicia constitucional por tratarse de una institución de Derecho privado (en España los colegios profesionales son corporaciones de derecho público según la Ley 2 de 1974 modificada por la Ley 74 de 1978, con lo que se justifican controles que no son posibles en nuestro país) observamos, además, que el artículo 1º de la Ley 9ª de 1984 conduce a una situación fáctica incompatible con el Estado de Derecho que deseamos consolidar en Panamá porque otorga a una asociación profesional de abogados en particular una posición privilegiada que la faculta para afectar en forma general y decisiva lo concerniente al ejercicio de la profesión de abogado sin que exista un control judicial efectivo sobre ella.

En consecuencia, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL la frase "Colegio Nacional de Abogados de Panamá" del artículo 1º de la Ley 9ª de 1984 por ser contraria a los artículos 19, 39 y 214 de la Constitución.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CARLOS LUCAS LÓPEZ

(fdo.) ELOY ALFARO

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) RAÚL TRUJILLO MIRANDA

(con salvamento de voto)

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) JOSÉ MANUEL FAÚNDES

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) AURA EMÉRITA GUERRA DE VILLALAZ

(con salvamento de voto)

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ

Secretaria General Encargada

SALVAMENTO DE VOTO DE LOS MAGISTRADOS

AURA E. GUERRA DE VILLALAZ y EDGARDO MOLINO MOLA

Como no compartimos la opinión de la mayoría en este caso, nos vemos en la necesidad de salvar el voto, con la explicación que sigue:

La ley 9 de 1984 al consagrar en su artículo 1º la **colegiación** obligatoria para el ejercicio de la abogacía, no hizo otra cosa que desarrollar la norma constitucional contenida en el artículo 40 que confiere reserva legal para sujetar el libre ejercicio de cualquier profesión u oficio a reglamentación "en lo relativo a idoneidad, moralidad, previsión y seguridad sociales, **colegiación**, salud pública, sindicación y cotizaciones obligatorias".

La palabra **Colegiación** no tiene el mismo sentido y alcance que la palabra asociación, colegiarse, es la facultad o derecho que ostentan las personas que tienen una misma profesión liberal y nace para "agrupar a colectivos profesionales vinculados por su titulación y dedicados al ejercicio libre de su profesión para la ordenación y control del ejercicio de la profesión respectiva, defensa de los intereses profesionales, proteger y vigilar sus miembros procurando que la sociedad reciba el mejor servicio profesional, con seriedad, idoneidad y corrección".

La **colegiación** no solo responde a la defensa de los intereses de los agremiados, pues en aquellos casos que lo dispone la Ley, también asume la potestad disciplinaria que recibe por delegación del Estado, alcanzando así una función de carácter público, distinta al de las asociaciones y sindicatos.

El derecho de asociación que contempla el artículo 39 de nuestra Carta Fundamental, acoge el espíritu gregario de los seres humanos y por ello las únicas restricciones que tiene el ejercicio de este derecho son la moral y el orden legal. El artículo 40 se refiere al campo laboral del ejercicio de las profesiones y oficios y en el caso de la profesión de abogados, como la medicina y otras profesiones liberales, el Estado exige el cumplimiento previo de ciertos requisitos estrechamente vinculados a la idoneidad y a la moralidad, con el fin de asegurarle a la sociedad que el profesional que le ofrece sus servicios es una persona debidamente capacitada, responsable, honesta y correcta a quien puede confiarle su caso para que la represente y defienda sus intereses.

Si bien es cierto que los colegios de abogados son organismos particulares, de Derecho privado, en el caso de Panamá, a partir de la Ley 9 de 1984, el colegio adopta un carácter mixto, con características públicas y privadas por lo tanto, no están sometidas a la voluntad exclusiva de los miembros del Colegio, pues su funcionamiento debe adaptarse a lo que establece la Ley. En este punto radica la diferencia de opinión entre la mayoría del Pleno y los que salvamos el voto.

Por lo anterior, compartimos la cita incluida en uno de los alegatos de oposición presentados y que es del tenor siguiente:

"El propósito específico del artículo 1º de la ley 9 de 1984 es la de reglamentar la **colegiación** obligatoria. Sostenemos en consecuencia que el Legislador cumplió con el mandato establecido en el artículo 40 de la Carta, indicando que toda persona tiene la aptitud o posibilidad jurídica de ejercer una profesión en Panamá y que en ningún momento implica una limitación al ejercicio profesional.

Es evidente que la norma constitucional, faculta al legislador para reglamentar el ejercicio profesional en todos esos aspectos y que el constituyente no da ningún parámetro, por lo que se colige de la norma que todas esas regulaciones no imposibiliten el ejercicio profesional en Panamá.

Lo anterior nos lleva a concluir que si se dicta una ley que establece la **colegiación** obligatoria no hay violación de la Constitución. Existiría violación de la Constitución si se establece la **colegiación** obligatoria a través de instrumento jurídico diferente, tales como un decreto ejecutivo o un acuerdo de Asamblea del Código de Abogados.

En la legislación y la doctrina extranjera, el tema de la **colegiación** obligatoria ha ocupado un lugar importante, por ejemplo, en la obra titulada "Estudios de Derechos", publicada en Bogotá, Colombia en 1982 y que alude al ejercicio de la abogacía, y

al tema de la colegiatura obligatoria enfrentada a la libertad del ejercicio profesional en los siguientes términos:

"El argumento de inconstitucionalidad carece de fundamento, ya que si bien a nadie se puede obligar a pertenecer a determinada asociación, ello se entiende respecto a las de tipo privado, pero si se trata de organismos oficiales de derecho público el pertenecer forzosamente a un Colegio, se deriva de un acto de soberanía del Estado, que en nada conculca la libertad de asociación porque se entroniza como requisito para el ejercicio de una profesión, cuya reglamentación tiene el Gobierno conforme al Artículo 30 de la Carta".

El largo y accidentado proceso de formación del Colegio Nacional de Abogados con el esfuerzo realizado por Ascanio Mulford, Eduardo Valdés, Eduardo Morgan, Rodolfo García de Paredes, años atrás, retomado a fines de la década del setenta por otro grupo de abogados, igualmente meritorios, es cónsono a los fines que persigue una agrupación de esta naturaleza, de manera tal que los errores y desaciertos en que incurrieron las personas que integraron sus juntas Directivas no pueden matizar la institución en si. Nuestra acción debe dirigirse a perfeccionar el modelo al que todos aspiramos.

Si el artículo 1º fuera violatorio del artículo 39, como se afirma, a partir de su vigencia en la Constitución de 1972 no se les hubiera concedido personería jurídica a todas las asociaciones de abogados que se han formado en las tres últimas décadas.

En el caso que nos ocupa, el Estado ha delegado en el Colegio Nacional de Abogados un poder disciplinario sobre la conducta profesional de los abogados, en la fase de instrucción, que no podrá hacerse efectivo si los abogados a su elección, optan por no formar parte del ente gremial que establece la Ley.

La **colegiación** obligatoria de los abogados en el Colegio Nacional de Abogados emana del texto constitucional y se regula a través de la Ley 9 de 1984, que fija los parámetros básicos para el ejercicio de la profesión de abogado. Lo que procede en todo caso es una reforma de la ley vigente o la expedición de un instrumento legal nuevo que al reglamentar la **colegiación** obligatoria en forma singular, lo canalice a través de la Federación de Colegios, que es la otra opción a través de la cual se establece la **colegiación**.

Como quiera que en el fondo lo que se persigue con las demandas "in exánime" es impedir que al abogado en mora con su colegio se le suspenda del ejercicio profesional, situación real que motiva la presentación de estas acciones de

inconstitucionalidad; es necesario puntualizar que si bien es cierto que la **colegiación** obligatoria de todos los abogados en el Colegio Nacional de Abogados, persigue la protección y vigilancia de sus miembros y la prestación de un servicio profesional a la sociedad de manera eficiente y correcta; en cuanto a la cotización obligatoria, el legislador no la incluyó en la ley 9 de 1984, por tanto, este elemento no condiciona el ejercicio de la abogacía. El pago de cuotas se fijó por los estatutos como un asunto interno del colegio que puede conllevar sanciones o restricciones, pero en forma alguna puede interferir en los requisitos indispensables para el ejercicio de la profesión de abogados. La cuota obligatoria solo puede establecerse por ley como expresamente lo señala el artículo 40 de la Constitución.

La justicia no solo es un valor sino también un servicio público al que se accede mediante la actuación de los abogados. El Estado tiene el mayor interés que ese servicio público sea prestado en forma correcta y dicha garantía no es posible alcanzarla con la proliferación de asociaciones y colegios, pues la responsabilidad se diluye a la vez que se propicia la evasión de responsabilidades.

El Colegio Nacional de Abogados de Panamá está a gran distancia del ideal al que aspiran los profesionales del Derecho, pero tales carencias se deben a la falta de participación activa de todos sus miembros, al permitir, por omisión, que el mismo haya sido utilizado en el pasado como un medio o instrumento para alcanzar altos cargos en el Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia y en el Ejecutivo.

Los errores se corrigen, se superan y las acciones de quienes hacen daño y desprestigian la abogacía, se sancionan y se depura la profesión. La inconstitucionalidad que se declara ahora es una "capiti diminutio" al Colegio Nacional de Abogados, ente gremial que ha identificado a la clase forense del país y que aún tenía la oportunidad de enmendar sus fallas, pero con esta sentencia se crea a la vez un vacío del control disciplinario de la ética en el ejercicio profesional de la abogacía, lo que perjudica a la sociedad y a los abogados respetables del país, situación que no podemos propiciar y nos impele a salvar el voto.

Panamá, 27 de junio de 1994.

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) YANIXSA YUEN DE DÍAZ

Secretaria General Encargada

dtSearch 6.07 (6205)