



Panamá, 5 de octubre de 2023

MINISTERIO PÚBLICO
Procuraduría General de la Nación

**HONORABLE MAGISTRADA PRESIDENTA DEL PLENO DE LA CORTE
SUPREMA DE JUSTICIA:**

En virtud de lo normado en el artículo 2563 del Código Judicial, me dispongo a emitir opinión jurídica respecto a la demanda de inconstitucionalidad presentada por el doctor MIGUEL ANTONIO BERNAL VILLALAZ, quien actúa en su propio nombre, en su calidad de abogado, al igual que en ejercicio de la acción pública contemplada en el inciso 1° del artículo 206 de la Constitución Política, respecto a la inconstitucionalidad de los artículos 2.4 y 3 de la Ley N° 350 de 21 de diciembre de 2022, promulgada mediante Gaceta Oficial N° 29,686-B de 21 de diciembre de 2022.

DISPOSICIÓN ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL

El activador constitucional reclama la inconstitucionalidad de los preceptos legales que transcribo de forma integral, a continuación, subrayando en la primera de estas normas el numeral que se considera riñe con el Estatuto Fundamental:

“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:

1. Ser de nacionalidad panameña.
2. Poseer título de Licenciatura en Derecho o Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas expedido por una universidad oficial o por una universidad particular debidamente autorizada para funcionar en el territorio de la República de Panamá, a cuyos títulos la Ley le reconozca valor oficial.
3. Poseer título de Licenciatura en Derecho o Licenciatura en Derecho y Ciencias

Políticas expedido por una universidad en el exterior, el cual deberá ser previamente revalidado en la Universidad de Panamá, salvo en el caso de convenios internacionales que en términos exactos y precisos eximan al interesado de la obligación de revalidar su título profesional.

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 previamente establecido.

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

El examen no tendrá costo alguno”.

HECHOS EN LOS QUE SE FUNDAMENTA LA DEMANDA

A través de cuatro proposiciones fácticas, el pretensor constitucional aduce que la Asamblea Nacional expidió la Ley 350 de 21 de diciembre de 2022, que regula el ejercicio de la abogacía en Panamá y deroga la Ley 9 de 18 de abril de 1984, que en su artículo 2 contempla requisitos para el ejercicio de la profesión de abogado, que incluyen la aprobación de un “examen profesional de acceso a la abogacía” obligatorio, y en su artículo 3 otorga a la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia las atribuciones de aplicar, evaluar y calificar el referido examen; deduciendo el proponente, de la acción constitucional de ambas reglas jurídicas, que estas podrían afectar las garantías fundamentales y los derechos humanos de los profesionales que han completado y aprobado el pensum académico de la carrera profesional, sumado a que las normas atacadas

no otorgan a la Sala de Negocios Generales la atribución de delegar la aplicación del referido examen profesional.

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE INDICAN COMO INFRINGIDAS Y LOS CONCEPTOS DE INFRACCIÓN

En el acápite de normas constitucionales infringidas, el activador constitucional invoca las disposiciones 4, 19, 20, 40, 99 y 105 de la Constitución Política, en razón de las explicaciones siguientes:

Artículo 4 de la Constitución Política

“Artículo 4. La República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.”

Bajo el entendimiento de que la norma transcrita dispone que Panamá acata las normas de Derecho Internacional, el doctor MIGUEL ANTONIO BERNAL refiere que la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce el derecho al trabajo y a la libre elección de la profesión u oficio, así como las condiciones laborales equitativas y protección contra el desempleo. Igualmente menciona el artículo 26 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, publicado en la Ley N° 15 de 28 de octubre de 1976, en la Gaceta Oficial N° 18,373 de 18 de julio de 1977, el cual expresa que todas las personas son iguales ante la Ley y tienen derecho, sin discriminación, a igual protección.

Respecto a estas normas, aduce el demandante que el examen profesional de acceso, como requisito para ejercer la abogacía, podría considerarse una restricción arbitraria al derecho al trabajo y la libre elección de profesión u oficio, tal como lo garantiza el artículo 23 de la Declaración Universal de Derechos

Humanos, por lo que su imposición podría no estar suficientemente justificada por razones de idoneidad, moralidad y seguridad pública, de acuerdo a lo que exige el artículo 40 de la Carta Magna del país.

En adición, expresa que, si el examen crea barreras injustificadas para ciertos individuos o grupos, estas también podrían considerarse una violación al principio de la igualdad de las personas y la no discriminación. De igual manera, aduce que estas disposiciones que imponen un examen de acceso por una entidad no facultada constitucionalmente, podría ser considerada una restricción arbitraria al derecho al trabajo y a ejercer la profesión, en contradicción con el artículo 4 de la Constitución y 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Artículo 19 de la Constitución Política

“Artículo 19. No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”.

Artículo 20 de la Constitución Política

“Artículo 20. Los panameños y los 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”.

En lo concerniente a la infracción de los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, asevera el actor que el artículo 2.4 establece un tratamiento diferenciado entre estudiantes o profesionales de derecho que obtuvieron su idoneidad en

momentos previos al de la promulgación de la Ley y los que lo han hecho después, puesto que exige el examen de acceso a la profesión de abogados, solo a quienes no obtuvieron su idoneidad antes de la entrada en vigencia de la Ley.

Afirma que el principio de no discriminación busca garantizar que todas las personas sean tratadas de manera justa y equitativa, sin importar su origen, condición social, género y creencias, frente al cual el trato diferenciado contemplado en el artículo 2.4. de la Ley 350 del 2022, implica que aquellos que obtuvieron su título antes de la entrada en vigor de la Ley no están sujetos a la obligación de aprobar un “examen profesional de acceso al ejercicio de la abogacía”, mientras que los que lo obtuvieron después deben cumplir con este requisito.

Agrega que el principio de igualdad demanda que se trate de forma igual a personas en situaciones iguales y de manera diversa a aquellas en situaciones diferentes, siempre que la diferenciación sea razonable y objetiva, a lo que suma que en el caso del examen profesional de acceso no parece haber una justificación objetiva y razonable para establecer una diferencia en sus requisitos basada únicamente en la fecha de obtención del título. Por ende, asegura que el hecho de haber obtenido un título antes o después a la entrada en vigor de la Ley, no parece ser una base objetiva para tratar de manera diferente a dos grupos de nacionales que comparten el mismo objetivo de ejercer la abogacía.

En correspondencia, atribuye a las normas que considera, violan la Constitución Política, el que puedan estar creando un trato diferenciado que no tiene una justificación clara ni una base objetiva, por lo que podrían vulnerar el artículo 20 del texto constitucional, al establecer un tratamiento diferenciado entre nacionales que obtuvieron su título en una universidad panameña antes y

después de la promulgación de la Ley, por lo que, con sustento en las normas cuya protección se demanda, la ausencia de una justificación adecuada para esta diferencia de trato, podría violentar el principio de igualdad ante la Ley y la prohibición de privilegios.

Artículo 40 de la Constitución Política

“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”.

En lo que respecta al artículo 40 de la Carta Fundamental, el activador constitucional aduce que la inclusión del requisito de “aprobar un examen profesional de acceso”, en la Ley impugnada, podría considerarse una limitación injustificada de la libertad de ejercer la profesión de abogado, ya que esta exigencia no se relaciona claramente con los aspectos mencionados en el artículo citado, al no proporcionarse una justificación suficiente para la inclusión de este requisito adicional; agregando que si bien el texto de la Ley dispone que “el examen no tendrá costo alguno”, es necesario tomar en cuenta que, además de los gastos monetarios directos, se debe considerar la cuantía en términos de tiempo, esfuerzo y recursos dedicados para prepararse y presentar el examen.

En virtud de lo anterior, arguye que establecer la necesidad de revalidar títulos académicos, mediante un examen adicional, podría añadir una carga innecesaria para profesionales que ya han demostrado su competencia en su formación académica, a lo largo de cuatro años de estudios y exámenes parciales

y semestrales. Frente a lo anterior, el accionante argumenta que el artículo 40 de la Constitución prohíbe establecer impuestos o contribuciones para el ejercicio de profesiones liberales y oficios.

Artículo 99 de la Constitución Política

“Artículo 99. Sólo se reconocen los títulos académicos y profesionales expedidos por el Estado o autorizados por éste de acuerdo con la Ley. La Universidad Oficial del Estado fiscalizará a las universidades particulares aprobadas oficialmente para garantizar los títulos que expidan y revalidará los de universidades extranjeras en los casos que la Ley establezca”.

El doctor BERNAL atribuye al artículo 3 de la Ley N° 350 de 21 de diciembre de 2022, el conculcar el artículo 99 de la Constitución, en virtud de que la revalidación, mediante un examen adicional, podría considerarse una interferencia indebida en el reconocimiento de títulos por parte del Estado y autorizados por él de acuerdo con la Ley, en virtud de que la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia no es un ente académico que tenga entre sus funciones el aplicar “el examen profesional de acceso al ejercicio de la abogacía conforme a un temario previamente establecido y a los parámetros “señalados por ella misma”.

Asegura, en relación con lo anterior, que la Universidad de Panamá tiene la responsabilidad, según el precepto invocado, de fiscalizar títulos de universidades particulares aprobadas oficialmente y revalidar títulos de universidades extranjeras, pero la Ley impugnada no especifica cómo esta función de fiscalización se coordinaría con la facultad de la Sala Cuarta para aplicar el examen profesional.

Por ende, acota que, el conflicto entre la responsabilidad de fiscalización de la Universidad de Panamá y la facultad de la Sala Cuarta para aplicar el examen profesional puede considerarse una violación al artículo 99 de la Constitución.

Por correlación, asegura quien postula la acción de inconstitucionalidad, que la revalidación adicional de títulos ya expedidos por la Universidad de Panamá a través de un examen ante la Sala Cuarta, desconoce el principio de reconocimiento exclusivo de títulos por el Estado y autorizados por él de acuerdo con la Ley, por lo que podría vulnerar la autonomía universitaria y el principio de reconocimiento exclusivo de títulos por el Estado, consagrados en la Constitución Política.

Artículo 105 de la Constitución Política

“Artículo 105. Se reconoce la libertad de cátedra sin otras limitaciones que las que, por razones de orden público, establezca el Estatuto Universitario”.

En torno a la última norma citada como infringida, el demandante inicia refiriéndose a que la libertad de cátedra es fundamental para la formación y el intercambio de conocimiento y permite a los profesores enseñar según sus criterios pedagógicos y experiencias. Ante lo anterior, la facultad de la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, para aplicar el examen profesional de acceso y establecer parámetros para su evaluación y calificación, 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, lo que afectaría la libertad de cátedra; por lo que podría entrar en conflicto con las funciones de fiscalización asignadas a los órganos

universitarios establecidos en el Reglamento Universitario, sumado al hecho de que la Ley no le permite a la Sala Cuarta delegar la aplicación de un examen profesional de acceso a la abogacía.

Finaliza el activador aseverando que, la Ley impugnada posibilitaría que la Sala Cuarta aplique un examen de acceso que no estaría coordinado con el reglamento de fiscalización establecido por los órganos universitarios, lo que afectaría la autonomía universitaria y la facultad de establecer criterios y evaluación, interfiriendo en la facultad de las universidades para definir sus planes de estudio y emitir títulos basados en criterios académicos al exigir una revalidación adicional a través de un examen ante la Sala Cuarta.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Estimadas las pretensiones formuladas por el actor constitucional, debo iniciar por referirme a la atribución que la propia Carta Fundamental le otorga al Estado, de regular el ejercicio de las profesiones, la cual se desprende del texto claro del artículo 40 de la Constitución Política, que ha sido invocado en la presente acción, no porque el demandante haya argumentado un cargo en contra de la regulación de estas potestades, sino porque la consideración de las mismas son fundamentales para proseguir con mi opinión en las siguientes líneas.

Así, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado de manera reiterada en el tiempo, respecto al contenido del artículo 40 de la Constitución, tal como lo hizo en su Sentencia de 24 de junio de 1994, la cual transcribo parcialmente acto seguido:

“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”.

Más adelante, entre otra decisión, el Pleno reafirmó su postura de la siguiente forma:

“Recalcamos que el artículo 40 de la Carta Magna no ha sido vulnerado, así como ningún otro, ya que, si observamos con detenimiento lo en él preceptuado, se puede concluir que la propia Constitución permite que se establezcan requisitos o reglas a seguir, para poder ejercer cualquier profesión, y es precisamente lo que en el caso en comento se ha suscitado. Los requisitos de idoneidad que se permiten establecer para el ejercicio de determinada profesión deben atender a una serie de consideraciones, entre las que se encuentra la idoneidad de las personas que van a desarrollar una profesión en específico”. (Sentencia 30 de julio de 2003). (Lo subrayado es de la Procuraduría General de la Nación).

En fechas posteriores, fue expedida otra decisión respecto al contenido del artículo 40 de la Constitución, por parte del Tribunal Constitucional del país, en el fallo del 5 de octubre de 2018, fundamentada así:

“...este Pleno ha de señalar que el artículo 40 de la Constitución Política, que consagra la libertad de profesión y oficio, en concordancia con el artículo 64, no constituye un principio absoluto la libertad de profesión, sino que ese derecho al trabajo encuentra sus limitaciones en el propio texto constitucional, pues deja en manos de la Ley la imposición de esas restricciones en relación a la idoneidad, moralidad y otros supuestos, de tal manera, que no presupone una vulneración al derecho al trabajo, si se cumple con lo dispuesto en la Ley para el ejercicio de una profesión, como se ha planteado.

En efecto, al establecer en la Ley No.13 de 15 de mayo de 2006, que para obtener la idoneidad para ejercer la profesión de Técnico en Asistencia Odontológica, debe poseer formación universitaria y tener título universitario de Técnico en Asistencia Odontológica o su equivalente, resulta evidente que el establecimiento de dicha disposición se da en atención a lo establecido en el artículo 40 de la Constitución Política, y en consecuencia, si reuniese los requisitos de Ley para obtener la idoneidad los egresados de Técnicos de Asistente de Odontología, pudiese obtener eventualmente el empleo oportuno.

Estima este Tribunal, que no hay tal ruptura del texto constitucional, como lo acota el promotor constitucional, pues, para ejercer cualquier profesión u oficio, está sujeta a los reglamentos que establezca la Ley en lo relativo a la idoneidad, como lo señala el artículo 40 de la Constitución Política, y en ese sentido, en el área de la salud, el regente en dicha materia, es el Consejo Técnico de Salud, quien otorga la idoneidad, previa verificación de los requisitos que prevé la Ley, para ejercer como idóneo de la profesión”. (Lo subrayado es de la Procuraduría General de la Nación).

De los precedentes citados se desprende que, en materia de las profesiones liberales existe un vínculo indisoluble entre el derecho a practicarlas y la necesidad estricta del Estado de reglamentar su ejercicio, así como que la regulación respectiva debe estar contemplada en la Ley, definida por la Asamblea Nacional, y que la puesta en efecto le corresponde al ente rector de la materia respectiva, con la finalidad de verificar el cumplimiento por parte de los aspirantes

de los requisitos previos para el ejercicio de tales actividades, a efecto de otorgar las idoneidades respectivas.

De esta forma, no cabe la menor duda de que el ente rector del Sector Justicia en el país, conforme la Constitución y la Ley que la desarrolla, es el Órgano Judicial, que en el Estatuto Fundamental es regulado como regente de la Administración de Justicia, otorgándosele en el artículo 201 las prerrogativas de gestión y actuación de los procesos; lo cual además encuentra desarrollo en normas que aún se encuentran vigentes del Código Judicial, tal como el artículo 100, relativo a la propia Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, que contempla en sus numerales 4 y 9, las siguientes prerrogativas:

“Artículo 100. A la Sala Cuarta le corresponde:

- ...
4. Declarar quienes reúnen las condiciones necesarias para ejercer la abogacía y para desempeñar el cargo de Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial;
...
- 9. Aplicar a particulares, litigantes y abogados, las sanciones correccionales y disciplinarias que señale la Ley;
...”

Esta normativa no hace más que evidenciar que el ente llamado por nuestro ordenamiento jurídico de manera orgánica para encargarse de la ejecución de la Ley y el cumplimiento de la verificación de la habilitación de los egresados de las carreras del derecho, para ejercer la profesión de abogado en el país, lo es de forma natural el Órgano Judicial, y en específico, la Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, a diferencia de lo que afirma el demandante de la presente acción de inconstitucionalidad.

Incluso, estas atribuciones relacionadas con la preparación, la puesta en efecto y la calificación del examen profesional de abogados, concedidas por el legislador se ven reforzadas por los principios de autonomía e independencia judicial que inciden en las labores que desempeña el Órgano Judicial, lo que aporta objetividad e imparcialidad a estos procesos de habilitación.

El hecho de que el legislador patrio no haya contemplado que la Sala Cuarta delegue a otro ente por completo o parcialmente el cumplimiento de los actos que se relacionan con la puesta en efecto de la prueba, en nada la inhabilitan para encargarse de la labor que se le ha impuesto. Asimismo, 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 un ente autónomo, presenta un claro conflicto de interés al constituirse en una de las universidades de las cuales egresan los licenciados en derecho con la expectativa de ser abogados, de allí que no sería correcto que interviniera; ello sumado a que la prueba profesional sale de su ámbito académico de enseñanza superior, pues se relaciona con un estadio posterior de carácter profesional en el que se implican sus egresados en calidad de aspirantes.

Analizando lo anterior, en torno a los cargos relativos a la violación del 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, ante la solidez de la normativa legal y constitucional antes estudiada, colijo que estos aspectos no representan una vulneración de la Constitución, por lo que las universidades deberán encontrar

métodos apropiados para hacer ajustes ante los rigores del examen, en el caso de que esto fuere necesario.

Lo anterior conlleva que la regulación de la facultad contemplada en el artículo 3 de la Ley 350 de 21 de diciembre de 2022, conferida a la Sala Cuarta, de administrar el examen profesional de acceso al ejercicio de la abogacía no resulta ser inconstitucional, como tampoco lo han resultado en el pasado, *mutatis mutandis*, los requerimientos contemplados en leyes anteriores para conceder la referida idoneidad, como, por ejemplo, la obtención previa del título de licenciado en derecho, la realización de un curso o algún otro.

Estas exigencias se asumen por razón de las delicadas labores que ejercen los abogados en el país, que involucran la protección de la vida, integridad física y mental, honra y bienes de todo tipo, relaciones comerciales y personales y otras materias extremadamente relevantes y sensibles, que concierne resguardar a los profesionales del derecho, y a la necesidad impostergable de que este colectivo observe y acate las normas éticas y deontologías, 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.

Las posibilidades de cumplir con estos estándares, mejoran con la exigencia de mayor conocimiento, aptitudes, actitudes, idoneidad y profesionalismo para quienes ejerzan esta profesión, por parte del Estado, en la medida en que a este igualmente le corresponde la consecución del bienestar general social y económico en el país, bajo el entendimiento de que sin la participación de abogados idóneos esto sería imposible de lograr.

Lo anterior se traduce en que esta medida, por sí misma, es idónea, necesaria, razonable y proporcional, pues busca genuinamente que se incremente la cantidad de abogados idóneos; lo cual a su vez implica que la prueba profesional no violenta los derechos humanos al trabajo, la libertad a la escogencia de una profesión u oficio, el propio ejercicio de la profesión, ni ningún otro de los derechos y principios y garantías invocadas por el demandante.

En este mismo orden de ideas, en lo concerniente al derecho comparado, incorporo al presente análisis la Sentencia C-138/19 del Tribunal Constitucional de la República de Colombia, que resulta ilustrativa pues, salvando las diferencias existentes entre los ordenamientos de ambas naciones, comienza por describir la importancia que tiene la profesión de abogados, para referirse después a la crisis previa a la implementación del examen de idoneidad para estos profesionales en dicho país, así como a su validez y viabilidad constitucional, y por último se refiere de forma sucinta a varios países que igualmente contemplan la prueba de habilitación, tal como lo transcribo seguidamente:

34. A pesar de la función social derivada del ejercicio profesional de la abogacía, y al hecho de que, en Colombia, el derecho y sus profesionales (jueces, notarios, profesores de derecho, litigantes, funcionarios) tienen una visibilidad pública y una importancia extraordinaria, la realidad es que tanto la educación jurídica como el ejercicio profesional del derecho han desbordado la capacidad reguladora del Estado. Como resultado, la autonomía universitaria ha llenado los vacíos propios del déficit de capacidad estatal y los resultados no han sido favorables. La falta de controles y regulación, ha desencadenado, entre otras, *“una pérdida sustancial de calidad de los estudios de derecho; un desprestigio de los juristas (...); [y] un menoscabo de la cultura jurídica y de la autorregulación”*.

35. Con fundamento en lo anterior, es dado afirmar que en Colombia no existen controles estatales para la obtención del título profesional de abogado, tampoco para el ingreso a la profesión, y en lo referente a la vigilancia de los profesionales el control disciplinario se ha criticado por la escasez de sanciones. En este orden, la inexistente cultura de las colegiaturas obligatorias – que habitualmente se

encargan del registro, seguimiento y vigilancia de los abogados – y la falta de resultados en el control disciplinario hacen parte de la realidad jurídica colombiana. Bajo este escenario, promover un examen de idoneidad podría actuar como una de las formas o herramientas de control, al sujetar el ejercicio profesional a la obtención de un puntaje mínimo. Siendo así, en el caso concreto de la norma objeto de revisión el objetivo central de dicho examen es verificar la idoneidad de los graduados en derecho que hayan iniciado sus estudios con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 1905 de 2018.

36. En este punto, conviene resaltar que es trascendental preservar el valor de los controles al ejercicio profesional de la abogacía. En primer lugar, el examen de idoneidad asegura un estándar de calidad mínimo que permite diferenciar las competencias entre los egresados que culminan sus estudios y salen al mercado laboral. En ese orden, mitiga las asimetrías de información que dificultan el acceso a profesionales de calidad³⁶ y con eso, el examen funciona como un pre-requisito de ingreso al ejercicio de la profesión que asegura unos conocimientos básicos.

37. Cabe resaltar que los controles al ejercicio profesional del abogado no obedecen exclusivamente al margen de configuración del legislador en Colombia en efecto, la regulación y existencia de exámenes de idoneidad es relativamente común. La Unión Europea, por ejemplo, cuenta con “*enfoques normativos nacionales relativos a los abogados [que] son bastante uniformes en todos los Estados miembros, en el sentido de que la profesión está regulada mediante reservas de actividad y título protegido en todos los Estados miembros*”³⁷. Dicha reserva se manifiesta en la tendencia general de exigir la colegiatura obligatoria, son contados los Estados que no la requieren; Malta es uno de ellos³⁸. Lo anterior no implica que el título de abogado despliegue los mismos efectos en todos los Estados miembros, pues, ciertamente, las modalidades de ejercicio profesional varían. En Inglaterra, por ejemplo, existen las *subprofesiones* jurídicas de “*solicitor*”³⁹ y “*barrister*”⁴⁰, y dentro de las *lex artis* de cada una se prohíbe el ejercicio de las funciones propias de la otra⁴¹.

Esta división de las labores jurídicas, en dos carreras independientes, ha permitido litigios de mejor calidad y preparación, beneficiando como resultado a los jueces; los “*barristers*”, con su formación, especialidad y preparación actúan como el guardián – *gatekeeper* – de las Cortes⁴². Alemania, también tiene controles estrictos, los cuales más allá de la exigencia académica de las facultades de derecho alemanas, después de cuatro años de estudios los estudiantes deben presentar un primer examen de Estado para recibir la certificación de “*juristas*”; título que les permite ejercer algunas labores jurídicas, más no litigar, ni tampoco ejercer funciones judiciales o notariales. Para ejercer dentro de las tres subprofesiones anteriores, los “*juristas*” alemanes deben prestar pasantías o prácticas durante cuatro semestres y posteriormente, presentar un segundo examen de Estado.

38. En el caso de Estados Unidos, existe la ABA – *American Bar Association* – (por sus siglas en inglés), la cual nació del interés por regular la profesión jurídica y se trata de colegiaturas privadas que ejecutan ese control⁴³. La acreditación que provee la ABA está compuesta por la culminación de requisitos académicos, un examen de acreditación, y un test sobre las aptitudes morales y éticas – los candidatos deben mostrar rasgos de personalidad como honestidad, compromiso y diligencia⁴⁴–. Para algunos, este tipo de requisitos son barreras de entrada al ejercicio profesional, sin embargo, el valor simbólico de estos elementos dentro de la cultura jurídica de los Estados Unidos es fundamental. En últimas, el control sobre las responsabilidades profesionales se plasma en múltiples medidas: exámenes que habilitan el ejercicio profesional, organizaciones de investigación y sanción de las infracciones disciplinarias, y además, medidas no disciplinarias para abordar y resarcir las inquietudes y solicitudes de los clientes⁴⁵.

39. En este orden de ideas, es dado afirmar que existen múltiples formas de ejecutar la función de regulación del Estado en lo que respecta el ejercicio profesional del derecho⁴⁶. Más allá de culminar los estudios jurídicos, para ejercer como abogado existen, según la jurisdicción de la que se trate, diferentes controles. En el caso colombiano, dichos esquemas podrán ser previstos por el legislador dentro de su amplio margen de configuración, así como la necesidad de regular la profesión de la abogacía en el marco del riesgo social que implica su ejercicio. Dentro del marco de posibilidades con las que cuenta el legislador, están las pruebas de idoneidad, como los exámenes de habilitación para el ejercicio profesional. Por otro, podrían regularse obligaciones de membresía a una colegiatura o asociación profesional que se encarga de regular y vigilar el desempeño de los abogados afiliados. También, el ejercicio profesional del derecho se puede seguir regulando mediante el control disciplinario, que puede ser de origen estatal – como es el caso colombiano – o de naturaleza privada. En últimas, la necesidad de mitigar la asimetría de información entre quienes demandan los servicios jurídicos y quienes los ofrecen, de la mano con el rol que cumplen los abogados en la defensa de intereses ajenos -entendido como el riesgo social que implica el ejercicio de la profesión de abogado, como es el caso de nuestro país- justifica la necesidad de imponer, y hacer cumplir, los controles que se adecuen al sistema jurídico en el que los abogados prestan sus servicios. (Lo subrayado es de la Procuraduría General de la Nación).

Aclarado lo anterior, resta abordar lo correspondiente a la alegada vulneración de los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, respecto a los cuales el Pleno ha aclarado lo siguiente:

"El artículo 19 de la Constitución consagra el denominado *"principio de no discriminación"* al preceptuar que "...no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas". Esta norma protege, *prima facie*, el derecho subjetivo de toda persona a *recibir la misma protección y trato de parte de las autoridades* y crea para el Estado el deber de no tratar de manera diferente a unas personas en relación con el trato que se brinda a otras en iguales circunstancias.

En cuanto al artículo 20 de la Constitución, el mismo consagra la denominada *"igualdad ante la Ley"* que se traduce en el *derecho de toda persona a recibir del ordenamiento jurídico y de las autoridades el mismo trato y disfrutar de las mismas oportunidades*. Tradicionalmente, se ha interpretado este precepto en concordancia con el artículo 19, en el sentido de que las autoridades tienen el deber de dirigir sus actuaciones dispensando el mismo trato a todas las personas a las que sea aplicable una Ley, sin excepción, sin hacer diferencia alguna entre las personas por causa de su raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas. Esto es lo que se conoce como *igualdad en sentido formal*". (Sentencia del Pleno, de 20 de marzo de 2012).

En lo concerniente a la infracción de los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, asevera el actor que el artículo 2.4 establece un tratamiento diferenciado entre estudiantes o profesionales del Derecho que obtuvieron su idoneidad antes de la promulgación de la Ley, de los que lo harán después, puesto que exige el examen de acceso a la profesión de abogados, solo a quienes no obtuvieron su idoneidad antes de la entrada en vigencia de la Ley.

Bajo la lógica que antes determiné, constatada la viabilidad de la exigencia para regular la idoneidad de los egresados de los estudios de derecho a través de una prueba de suficiencia profesional y las competencias de la rama judicial para gestionarla, ahora considero que la supuesta distinción que existe entre los abogados que obtuvieron la idoneidad en momentos previos al de la expedición de la Ley 350 de 21 de diciembre de 2022, sin la realización del examen profesional, y los que posterior a la promulgación de este instrumento jurídico les corresponde realizar la referida prueba, nace de la imposibilidad de aplicar esta

Ley de forma retroactiva, lo que no es más que una de las prohibiciones más importantes que se derivan del Principio de Legalidad vigente en el Estado Constitucional de Derecho que impera en el país.

Sobre esta temática, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia también se ha pronunciado, en sentencias del tenor de su fallo de 2 de diciembre de 2004, que, como se aprecia, incorpora argumentos de decisiones semejantes de este mismo Alto Tribunal, dictadas en los años 1991, 1992 y 1995, las cuales lo llevaron a fundamentar lo siguiente:

“...abordar el delicado tema de los 'efectos de la Ley en el tiempo' de conformidad con el principio de la 'retroactividad que consagra el artículo 43 de la Constitución'. Pero antes, oportuno resulta destacar, que según el autor Mario de la Cueva, ocurre frecuentemente que un acto jurídico haya nacido al amparo de una Ley que continúe produciendo efectos al momento en que esa Ley dejó de tener existencia en el mundo de lo jurídico y más aún, que esos efectos se prolonguen durante la vigencia de la nueva Ley. En este sentido, el citado autor acota que se trata de la cuestión conocida con el nombre de 'problema de la retroactividad de la Ley' (Fallo de 30 de mayo de 1995).

"Se sienta el principio general bien conocido de la irretroactividad de la Ley. Pero a continuación se señala una excepción a ese principio; la Ley de orden público o la Ley de interés social. Cuando la Ley Decreto (sic) u otro acto estatal es de orden público o tiene interés social, entonces será retroactiva la Ley.

El carácter de orden público o el de interés social de una Ley tiene dos vías de existencia: a) Que la misma Ley señala tal carácter; b) Que la Ley, por su propia naturaleza, sea de orden público o de interés social, aunque expresamente no lo diga. Una Ley sobre la familia es de orden público, por su propia naturaleza, aunque esa misma Ley no indique expresamente ese carácter.

...

Sin duda que es preferible, como política legislativa, que las Leyes afirmen expresamente tanto su carácter retroactivo, como su condición de Leyes de orden público o de interés social, a fin de evitar situaciones de incertidumbre, mas ello no significa, que el artículo 43 constitucional exija ambas afirmaciones, porque tal interpretación estrechísima, si pudiera decirse, resulta ilegítimamente el sentido del artículo, que tiene mucha importancia en el orden jurídico y que no puede ser interpretada cerradamente. Las consecuencias de tal interpretación serían perjudiciales y ella carecía de todo fundamento.

...

30

... la legislación panameña que ciertamente remite al legislador para que sea él quien determine en forma expresa el efecto retroactivo de la nueva Ley, pero además vincula esta determinación al hecho de que la nueva Ley sea de 'orden público e interés social'.

Esta especial circunstancia de la formula constitucional panameña permite afirmar que no basta la calificación que haga el legislador, sino que, además, 'tal calificativo debe basarse en motivaciones racionales y en la naturaleza de la respectiva norma'. (Fallo de 31 de enero de 1992. Mag Rodrigo Molina Amuy).

"....dejando claramente establecida la existencia de tres grados de inconstitucionalidad (sic), la absoluta o de grado máximo, cuando el acto acaecido con anterioridad a la puesta en vigor de la nueva Ley le son alcanzados todos los efectos nacidos y finiquitados durante el período anterior a su expedición; la de término medio cuando la Ley nueva afecta a las actuaciones que se perfeccionen con anterioridad a su vigencia, pero que desplieguen sus efectos con posterioridad a la nueva Ley, y la irretroactividad en su grado mínimo que ocurre cuando se aplican los efectos de la nueva Ley a situaciones que nazcan y se perfeccionen como consecuencia de la nueva Ley. La doctrina, civil y tributaria, determina que en estos últimos dos supuestos en los que, en puridad, no existe, en sentido propio, un problema de retroactividad (sentencia de septiembre de 1992 y mayo de 1991)". (Lo subrayado es de la Procuraduría General de la Nación).

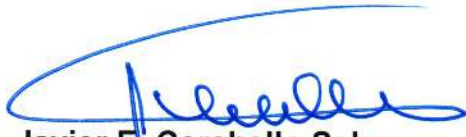
En este orden de ideas, la regulación de la Ley 350 de 21 de diciembre de 2022, no dispone que es de orden público e interés social, ni contempla reglas de derecho que indiquen que la misma tiene efectos retroactivos, motivo por el cual es absolutamente viable que se aplique a toda situación jurídica que surja después de su entrada en efecto, lo que la hace constitucional, y en sentido contrario, sería inconstitucional, si su redacción se planteara de la forma en que lo asevera el activador constitucional; es decir, que el examen profesional se aplicará a todos los abogados del país bajo criterio de igualdad absoluta, desconociendo las situaciones jurídicas producidas previamente, en algunos casos décadas atrás, en torno a quienes se encontraban habilitados para ejercer la profesión en el momento de la expedición de la referida Ley.

Al ser ello así, en esta oportunidad considero que las disposiciones 2.4 y 3 de la Ley 350 de 21 de diciembre de 2022 no infringen los artículos 4, 19, 20, 40, 99 y 105 de la Constitución Política, invocados por el actor de la presente demanda, ni alguna otra norma del plexo constitucional, por lo que recomiendo al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare que no prosperan los cargos de inconstitucionalidad invocados en la presente demanda.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

En virtud de todo lo expuesto, concluyo que el numeral 4 del artículo 2 y el artículo 3 de la Ley 350 de 21 de diciembre de 2022, **no son inconstitucionales**; motivo por el que solicito al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que así sean declarados al momento de la consideración de la presente demanda.

De la Honorable Magistrada,


Javier E. Caraballo Salazar
Procurador General de la Nación

JECS/JIB/TPdeF
Exp. 99651-2023

RECIBIDO EN LA SECRETARÍA GENERAL DE LA
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Hoy, 5 de abril de 2023

SECRETARÍA GENERAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Mgstr. Manuel José Calvo C.
Sub-Secretario General
Corte Suprema de Justicia

23 OCT 5 PM 4:06

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

Salida No. 06 Folio No. 32 del L.R.

Vista No. 06 Oficio No. —

Panamá, 05 de octubre del 2003

