

92

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

PLENO

Panamá, (22) de diciembre de dos mil veintiuno (2021).

**VISTOS**

El Licenciado Roberto Ruíz Díaz, actuando en su propio nombre y representación, ha promovido formal demanda de inconstitucionalidad en contra de la frase "*abogados, contadores públicos autorizados y*" contenida en el primer párrafo del artículo 24 de la ley 23 de 27 de abril de 2015, que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y dicta otras disposiciones, publicada en la Gaceta Oficial No. 27768 B del 27 de abril de 2015.

**FRASE DEMANDADA DE INCONSTITUCIONAL**

Quien propone la acción constitucional, es del criterio que la frase "*...abogados, contadores públicos autorizados y...*" contenida en el primer párrafo del artículo 24 de la ley 23 de 27 de abril de 2015, que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y dicta otras

financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y dicta otras disposiciones, es violatoria de los artículos 19, 40, 220 (numerales 3 y 4) y 300 de la Constitución Política de nuestra República.

El activador constitucional pretende la inconstitucionalidad de la frase mencionada en el párrafo que antecede, cuyo texto es el siguiente:

**"Artículo 24. Actividades realizadas por profesionales sujetas a supervisión.** Los **abogados, contadores públicos autorizados y** notarios solo estarán sujetos a supervisión de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financiero cuando en el ejercicio de su actividad profesional realicen en nombre de un cliente las actividades siguientes:

1. Compraventa de inmueble.
  2. Administración de dinero, valores bursátiles u otros activos del cliente.
  3. Administración de cuentas bancarias, de ahorro o valores.
  4. Organización de aportes o contribuciones para la creación, operación o administración de compañías.
  5. Creación, operación o administración de personas jurídicas o estructuras jurídicas, como fundaciones de interés privado, sociedades anónimas, fideicomiso y demás.
  6. Compraventa de personas jurídicas o estructuras jurídicas.
  7. Actuación o arreglo para que una persona, pagada por el abogado o firma de abogado, actúe como director apoderado de una compañía o una posición similar, con relación a otras personas jurídicas.
  8. Proveer de un domicilio registrado, domicilio comercial o espacio físico, domicilio postal o administrativo para una compañía, sociedad o cualquiera otra persona jurídica o estructura jurídica que no sea de su propiedad.
  9. Actuación o arreglo para que una persona, pagada por el abogado o firma de abogados, actúe como un accionista testaferro para otra persona.
  10. Actuación o arreglo para que una persona, pagada por el abogado o firma de abogados, actúe como participante de un fideicomiso expreso o que desempeñe la función equivalente para otra forma de estructura jurídica.
  11. La de agente residente de entidades jurídicas constituidas o existentes de conformidad con las leyes de la República de Panamá."
- (Negrita del Pleno)



## DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

El gestor de la demanda establece como normas constitucionales transgredidas los artículos 19, 40, 220 (numerales 3 y 4) y 300 de la Carta Magna, las cuales pasamos a transcribir:

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

**"Artículo 220.** Son atribuciones del Ministerio Público:

1...

2...

3. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes.

4. Perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales.

5...

6..."

**"Artículo 300.** Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento y remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta Constitución.

Los servidores públicos se regirán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio."

En cuanto al concepto de la infracción, el petente alega que los tres primeros artículos citados fueron transgredidos de forma directa por comisión, en tanto, el último de ellos, señala, fue violado por indebida aplicación.

Como introducción, advierte el demandante que el artículo 24 de la ley 23 de 27 de abril de 2015 invade los derechos y obligaciones que tienen los abogados con sus clientes, tal como lo señala la ley especial que rige la profesión de abogados en Panamá y que es por la única que pueden ser sancionados.

Agrega, que en ningún apartado de dicha ley se contempla que los abogados deben reportar a ninguna entidad las actividades de sus clientes y mucho menos hacer investigaciones o debidas diligencias ampliadas o extendidas contra sus propios clientes.

Más adelante indica que la ley quiere obligar a los denominados profesionales sujetos a supervisión a realizar actividades de investigación, propia de entes ya contemplados en la Constitución, como lo es el Ministerio Público, la Contraloría General de la Nación o la Fiscalía de Cuentas; además regular la profesión y convertir a abogados y contadores públicos autorizados en empleados a tiempo completo del sistema, creándose la Intendencia radicada ahora en el Ministerio de Economía y Finanzas.

En cuanto al artículo 19 de la Carta Magna, manifiesta que se está desconociendo que no se puede discriminar a la persona o someterla a tratos diferentes al resto de la población, por encontrarse en una condición diferente.

En ese sentido, explica que la ley 23 de 2015 se dio a la tarea de poner a dos profesiones a realizar trabajos de investigación y de recaudación de pruebas a costas de sus clientes, exigencia que no se le exige a médicos, arquitectos, ingenieros o economistas, corredores de bienes y raíces, etc., los cuales también pueden tener relación alguna con personas dedicadas a la trata de blanca, terrorismo, lavado de activos, entre otras actividades ilícitas; adicional que se establece una escala de sanciones que no le son aplicadas a otras profesiones que pueden manejar información sensitiva de clientes.

Por su parte, referente a los numerales 3 y 4 del artículo 220 de la Constitución Política, precisa que la transgresión ocurre cuando se dispone de cosas contrarias, como atribuirle funciones de investigación, ya sea de índole penal o administrativa a los abogados y contadores públicos autorizados, ya que deben investigar a clientes y reportarlos a entidades, elaborar listas de acciones y recabar documentos que comprueben un ilícito, como si esa facultad no la realizara el Ministerio Público.



Seguidamente, cuando desarrolla el concepto de la infracción que guarda relación con el artículo 40 constitucional, señala que la violación ocurre porque la norma de menor jerarquía establece requisitos y obligaciones, al punto de regular la actividad de los abogados, exigiéndole determinados comportamientos, como lo son realizar labores propias de entes estatales de investigación, recaudador de pruebas o documentos, e incluso con facultades no otorgadas por la Constitución.

Por otro lado, menciona que la infracción al artículo 300 de la Carta Magna se produce porque se está incluyendo una obligación para todos los abogados y contadores públicos autorizados, que deban realizar labores propias de empleados o funcionarios públicos, pues se le somete a una instancia supervisora y se les establece pautas de cómo llevar su actividad, al punto que se les dice que deben crear departamentos de debida vigilancia que deben reportar las situaciones anómalas.

Concluye el petente solicitando que se declare que la frase censurada es inconstitucional.

### **OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

Admitida la demanda de inconstitucionalidad bajo estudio, se procedió a correr traslado al Procurador General de la Nación, para dar cumplimiento a la exigencia del artículo 206 de la Constitución Política.

El criterio del agente del Ministerio Público, es que la frase "*abogados, contadores públicos autorizados y*" contenida en el primer párrafo del artículo 24 de la ley 23 de 27 de abril de 2015, que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y dicta otras disposiciones, no es inconstitucional, por las razones que se reproducen de seguido:

"Luego de este preámbulo, en lo que respecta a la infracción indicada, correspondiente al artículo 19 de la Carta Magna, considero prudente citar lo que ha indicado la Máxima Corporación de Justicia sobre la tutela de la norma constitucional:

...

No se observa que la frase atacada de inconstitucional, establezca discriminación alguna o privilegio para el sector de los profesionales abogados o contadores públicos autorizados, sino que distingue a las personas que realizan estos servicios, como sujetos obligados no financieros, ya que por el carácter vulnerable de ciertas actividades que estos brindan a sus clientes, puede surgir el riesgo de que sean utilizadas por el crimen organizado para la legitimación de activos ilícitos; y precisamente, la Ley 23 de 2015 tiene entre sus fines prevenir el blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, adecuándose a los convenios internacionales ratificados por el país.

Cabe destacar, que en correspondencia con el artículo 24 de la supra citada excerta legal, su artículo 23 no se limita a incluir, únicamente, a las profesiones de abogado, contador público autorizado y notario en la condición de sujetos obligados no financieros supervisados por la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros del Ministerio de Economía y Finanzas, sino que se extiende a empresas de la Zona Libre de Colón, promotoras, constructoras, casas de empeño, casinos, Lotería Nacional de Beneficencia, entre otros, que atendiendo a la naturaleza de sus operaciones pueden ser utilizadas para la comisión de delitos de Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva.

Con relación a las consideraciones sobre discriminación, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en su Fallo de 26 de mayo de 2005, cita al doctor César Quintero, en su obra Derecho Constitucional, al comentar el artículo 21 de la Constitución de 1946, que es ahora el artículo 19 de la Constitución vigente, al exponer:

...

La norma ataca de inconstitucional, no contraviene el artículo 19 de nuestra Carta Magna, por el contrario, la misma establece en igualdad de condiciones que todos los que ejerzan las profesiones de abogado, contadores públicos autorizados y notarios, están sujetos a supervisión, cuando en el ejercicio de su actividad profesional, realicen en nombre de un cliente o por un cliente, las actividades enlistadas en la disposición legal demandada.

Ahora bien, de los hechos que fundamentan la demanda y de la norma acusada de inconstitucional, se colige que las reclamaciones del accionante van dirigidas más que a la vulneración de los preceptos constitucionales, a enfocarse en su disconformidad con el supuesto aumento de la carga laboral y económica que conllevaría para los abogados y contadores públicos autorizados el realizar la debida diligencia de sus clientes, así como, reportar las transacciones u operaciones sospechosas.



Disiento de los argumentos expuestos por el accionante, ya que la norma atacada de inconstitucional no crea excepciones para favorecer a una persona determinada, que lo coloque en posición de ventaja frente a otros, más bien, busca la implementación de medidas para prevenir y controlar el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, a fin de evitar que sus efectos nefastos se introduzcan en nuestro sistema financiero.

Con respecto al artículo 40 de la Constitución Nacional, ha precisado el Dr. César Quintero: *"Reconoce la libertad de todo ciudadano de escoger la profesión que desea ejercer, derecho de estudiar esa profesión, derecho a obtener el diploma o título, derecho a llenar los requisitos legales para su ejercicio y derecho a ejercerla"*.

En este contexto, la infracción de la norma legal acusada no puede decirse que coarta el libre ejercicio de la profesión de abogado, ni de contador público autorizado, sino que contempla que estarán sujetos a supervisión de la Intendencia de supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, cuando realicen actividades específicas descritas en la ley que ostenten el riesgo de ser utilizadas por clientes para realizar delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de proliferación de armas de destrucción masiva, ya que la lucha contra estos flagelos representan un tema de envergadura nacional e internacional, por los efectos perjudiciales que producen estas figuras delictivas a la economía patria.

Sobre las argumentaciones del demandante, en cuanto a la infracción del artículo 220, numerales 3 y 4 de la Constitución Política, resulta oportuno traer a colación la resolución de 11 de marzo de 2009, con la ponencia del Magistrado Harley Mitchell, en la cual el Tribunal Supremo precisó el alcance e implicación de la facultad asignada al Ministerio Público, al exponer el Pleno lo siguiente:

Del análisis de la referida jurisprudencia, en relación con las alegaciones del accionante, se colige que la frase atacada de inconstitucional no vulnera la norma fundamental, ya que esta no otorga funciones de agente instructor a los abogados y contadores públicos autorizados, ya que más bien, se limita a establecer una lista de las actividades que estarán sujetas a supervisión, por el riesgo que las mismas conllevan en la materia de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Es necesario recalcar, que parte de los temas que abarca la Ley 23 de 2015, relacionados con las medidas para conocer al cliente, así como la debida diligencia, son ampliados con la norma que es objeto de nuestro análisis, ya que estos parámetros se aplican en nuestro país desde la

entrada en vigencia de las siguientes disposiciones legales: Ley 2 de 2011 *"Que regula las Medidas para Conocer al Cliente para los Agentes Residentes de Entidades Jurídicas Existentes de Acuerdo con las Leyes de la República de Panamá"*; la Ley 47 de 2013 *"Que Adopta un Régimen de Custodia Aplicable a las Acciones Emitidas al Portador"*; y la Ley 52 de 2016 *"Que Establece la Obligación de Mantener Registros Contables para Determinadas Personas Jurídicas y dicta otras disposiciones"*.

Por otro lado, la Ley 23 de 2015, señala en su artículo 55, párrafo segundo, lo siguiente:

...

Del contenido del artículo anterior, se evidencia que la función de perseguir el delito atañe al Ministerio Público, ya que los deberes de los sujetos obligados no financieros (abogados, contadores públicos autorizados y notarios), se centran en reportar las operaciones sospechosas dentro del marco de los servicios que presten a sus clientes, detallados en la Ley 23 de 2015, siguiendo los parámetros de la debida diligencia, lo que no conlleva actuaciones de investigación de delitos.

Como última norma constitucional vulnerada, se señala el artículo 300 de nuestra Carta Magna, por considerar el accionante que la frase demandada le asigna obligaciones a los abogados y contadores públicos autorizados que son propias de los funcionarios públicos, entiéndase, los entes de supervisión.

En ese orden de ideas, resulta oportuno traer a colación la definición de servidor público desarrollada en la norma constitucional y citada por la jurisprudencia patria, veamos:

...

Se desprende de este criterio jurisprudencial, que el artículo 24 de la Ley 23 de 2015, específicamente, la frase *"abogados, contadores públicos autorizados"*, no contraviene el orden constitucional, en atención a que la norma en cuestión no le otorga la calidad de servidor público a los contadores públicos autorizados y abogados, más bien, detalla ciertas actividades profesionales que estarán bajo la vigilancia de la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, en lo atinente a las medidas de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Si bien, el demandante sostiene la infracción de las citadas disposiciones de nuestra ley fundamental, el principio de Universalidad Constitucional contenido en el artículo 2566 del Código Judicial, establece que en estos asuntos la Corte no se limitará a estudiar la disposición tachada de inconstitucional, únicamente, a la luz de los



textos citados en la demanda, sino que debe examinarla, confrontándola con todos los preceptos de la Constitución que estime pertinentes.

Siguiendo este hilo de ideas, el artículo 4 de nuestra Carta Magna, contempla que la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional, y en disposición 17, establece el deber de las autoridades de proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales, en ese sentido, le corresponde al Estado velar por la adecuación de la legislación nacional a los parámetros internacionales en la lucha contra el crimen organizado, para así, asegurar el buen funcionamiento de nuestro sistema financiero, que es un rubro importantísimo de la economía nacional, lo que repercutirá en el bienestar de todos los ciudadanos.

Por último, la jurisprudencia y la doctrina patria concuerdan en señalar que para que exista infracción de las normas constitucionales, la lesión a su contenido debe ser evidente y notorio, que permita con su sola lectura la apreciación de lo intencional del abuso contenido en el acto demandado como inconstitucional, y sobre el particular, no se denota esa característica en la norma atacada, que diáfananamente acredite el principio de evidencia."

## CONSIDERACIONES JURÍDICAS DE LOS INTERESADOS

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

### 1. Licenciado Roberto Ruíz Díaz, actuando en su propio nombre y representación.

En esta ocasión, el licenciado Roberto Ruíz Díaz, actuando en su propio nombre y representación, aprovecha esta fase para reiterar lo expresado en su libelo de demandada, donde solicita la declaratoria de inconstitucionalidad de la frase "*abogados, contadores públicos autorizados y*" contenida en el primer párrafo del artículo 24 de la ley 23 de 27 de abril de 2015, que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y dicta otras disposiciones, por violar, a su entender, una pluralidad de artículos de la Constitución Política.

En ese sentido, señala que discrepa de la opinión de la Procuraduría cuando se refiere al artículo 19 constitucional, ya que la norma busca que no haya

distinción, sin importar el tipo de actividad, el trato debe ser igualitario para todas las profesiones y que para tal fin la ley las desarrolla. Añade, que la profesión de abogado es noble, que no requiere de restricciones ni de imposiciones y utilizarla como argumento de que son instrumentos del delito resulta una burla; someterlos a la inclusión, como sujetos no financieros regulados, advierte, atenta contra el libre ejercicio de la profesión consagrado en el artículo 40 de la Carta Magna.

Manifiesta que es entendible la posición adoptada por el Ministerio Público, toda vez que son ellos los que realizan la labor de instruir los sumarios por posibles delitos, pero la ley 23 ahora les otorga esas facultades a los abogados y contadores públicos autorizados, de investigadores para revisar documentos o información, así como para adoptar hasta medidas cautelares. Agrega, que dicha posición violenta incluso el contenido del artículo 22 de la Constitución Política, la cual consagra que toda persona acusada de cometer un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que se pruebe su culpabilidad en un juicio.

En ese orden, expresa que *"Con relación al artículo 29 de la Constitución, la misma señala que la correspondencia y documentos son inviolables y no pueden ser examinados ni retenidos, como quiere hacerse por medio de la Ley 23, cuando dice que la documentación debe (sic) ser retenida y enviada a la Unidad de Análisis Financieros (sic), sin que para ello una autoridad judicial haya emitido un dictamen en ese sentido. Adicionalmente la norma constitucional obliga (sic) a que la persona (sic) afectada debe estar presente ¿y como (sic) lo puede estar un ciudadano que no reside en Panamá?"*.

Seguidamente, indica que de igual manera se violenta el artículo 32 de la Constitución Política, porque se incluyen a los abogados como sujetos no financieros, siendo una equivocación que un abogado no cumpla con el debido proceso para con su cliente, es decir, que tenga atribuciones de autoridad competente, como para congelar activos o retener o revelar documentos que se deben mantener en la confidencialidad de la figura cliente abogado.

Explica que insistir en mantener a los abogados y contadores públicos autorizados sometidos a ser sujetos supervisados no financieros, es



completamente contraproducente, al punto que muchos procesos se pueden ver contaminados o viciados, al violarse normas constitucionales.

2. Licenciado Dionicio Rodríguez Rodríguez, actuando nombre propio y en representación del Colegio Nacional de Abogados:

Inicia advirtiendo que comparte las argumentaciones del demandante constitucional, pero su intervención será respecto del artículo 40 de la Constitución Política, por considerar que en esa norma se recoge claramente el libre ejercicio de las profesiones liberales y la misma está siendo violentada por la norma atacada de forma clara y flagrante, de forma directa por omisión.

Explica para ello, que la norma constitucional es clara al determinar que, para el ejercicio de una profesión liberal, como lo es la abogacía, solo se pueden solicitar, entre otros, los requisitos de idoneidad y exigencias de moralidad, por lo que se infiere se consagran las regulaciones que la ley tendría que establecer para esas profesiones. Agrega, que con la ley 9 de 1984, reformada por la ley 8 de 1993, se establecen requisitos o condiciones para desarrollar la profesión de abogado, por lo que cualquier otra exigencia que no tenga que ver con demostrar aptitud e idoneidad, violenta la norma constitucional.

Posteriormente señala que con la ley 23 del 27 de abril de 2015, se busca actualizar el marco regulatorio en materia de prevención del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva en Panamá, incorporando el sector no financiero como un área sujeta a supervisión y crea la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos no Financieros, sin valorar que ya existía legislación que establecía obligaciones con mayor resguardo en el libre ejercicio de la profesión. Además, indica, a la letra, lo siguiente:

“Por lo anterior no se logra entender cómo viene esta Ley 23 de 2015 a poner a los abogados como sujetos principales de riesgo, con imputaciones y presunciones de ilicitud en cuanto a las actividades realizadas en el ejercicio de su profesión liberal, cuando la propia Ley 9 de 1984, contempla en su artículo 4, estas mismas actividades, como actividades lícitas propias de la profesión...

...

Si se analiza la norma atacada de inconstitucional, veremos que la misma debería de establecer únicamente la actividad supervisada y señalar las condiciones irregulares bajo la cual sería supervisada; pero no señalar a la figura del abogado, pues éstas son actividades que realizan los abogados por naturaleza, inherentes a su profesión. De aquí, que la declaratoria de la inconstitucionalidad de la frase solicitada solo vendría a determinar que hay actividades que la intendencia debe de supervisar frente a la comisión de irregularidades en ellas, sin importar quién las realice en todo caso o frente a conductas que se presuman tendientes a la comisión de estos delitos, más no se puede sancionar ni violentar derechos de los abogados por el simple hecho de nuestra profesión.

Honorables Magistrados, lo anterior toma validez si valoramos que la aptitud que tiene el sujeto en este caso el abogado o contador de conocer y aceptar las consecuencias dañosas de sus actos ya está regulado por la esfera penal, por lo cual la Ley lo sancionaría por la realización del acto delictivo o del acto irregular, ya sea como autor del hecho o como partícipe. De igual forma, podemos señalar que el artículo 24 parece plantear una responsabilidad por el solo hecho de ser abogado, lo que popularmente es sinónimo de: compromiso, obligación, deber, carga, peso, incumbencia, competencia, exigencia, tarea, gravamen, cruz, vínculo, que al tenor del artículo 40 de nuestra Constitución vigente no encuentra asidero constitucional y violenta el libre ejercicio de la profesión de abogado.

...

Honorables Magistrados, la participación del abogado, como representante o mandatario tal y como lo regula nuestra Ley, no puede per se colocarnos en la posición del cliente, la naturaleza del ejercicio de nuestra profesión es precisamente el ser representante de los intereses de terceros, frente a relaciones comerciales, administrativas o judiciales. Es un contrasentido hablar de libre ejercicio, de secreto profesional para resguardar los intereses que se representan lícitamente y al mismo tiempo sancionar ello o criminalizarlo, haciendo en todo caso al abogado, parte de los actos de su cliente. Aunque resulte irónico es tanto como sancionar al abogado por no revelar que su cliente le ha confesado que es culpable de un delito, como el hecho de sancionarlo por blanqueo por el hecho de que el cliente le pago con parte del dinero ilícitamente obtenido, cuando el mismo lo representa. Todas estas situaciones tienen que ser valoradas fácticamente para poder determinar que la normativa plantea irregularidades serias que hacen inconstitucional la norma atacada.



Por lo anterior, no consideramos correcto que se continúe legislando de manera reactiva y respondiendo a presiones internacionales de países que no predicán con el ejemplo...”

Finalmente solicita se declare inconstitucional la norma atacada.

3. Licenciado Jaime Raúl Molina Rivera, actuando en su propio nombre:

Inicia su intervención advirtiéndole que la frase demandada riñe con los artículos 29 y 32 de la Constitución Política.

En cuanto al primero de los referidos artículos constitucionales, señala que la norma acusada invade la confidencialidad que el abogado ha adquirido por su relación profesional con su cliente, pues la misma pretende que el propio abogado esté obligado a revelar información de su cliente, a la que ha tenido acceso con motivo de su condición de abogado dentro de una relación abogado-cliente. Agrega, que en igual sentido ocurre con los contadores públicos autorizados, ya que en dicha profesión existe igual deber de confidencialidad profesional para con la información obtenida por razón de la relación con el cliente.

Referente al debido proceso legal, indica que la clave de esta garantía es la de ser asistido por un abogado, pero para que esa asistencia legal sea efectiva, es evidente que el abogado debe estar libre de todo conflicto de interés, caso contrario, se estaría ante una grave falta a la ética profesional que puede acarrear sanciones graves para el abogado.

En ese sentido, explica que una de las razones por las cuales sostiene que se violenta el debido proceso es porque se compromete la integridad e independencia del abogado y, porque se permite que una entidad administrativa, que por definición no es independiente ni imparcial, tenga una excusa plausible para fisgonear expedientes de clientes de un abogado y así tener acceso indebido a comunicaciones privilegiadas entre abogado y su cliente.

Concluye su intervención solicitando que se declare inconstitucional la frase demandada en el presente proceso constitucional.

4. Licenciado Carlos Eugenio Carrillo Gomila, actuando en su propio nombre y representación:

El letrado advierte que se ha probado la vulneración de los artículos 19, 40, 220 y 300 de la Constitución Política, con base en los siguientes puntos específicos:

Artículo 19 de la Constitución Política.

- La norma atacada ha dispensado a los abogados y los contadores públicos autorizados, dándole un tratamiento jurídico distinto a las demás profesiones ante supuestos de hecho iguales. Se trata de un acto, que establece los instrumentos, a través de los cuales los abogados y los contadores públicos autorizados serán sujetos a Supervisión por parte de la Intendencia de Supervisión y Regulación de sujetos No Financieros, limitando el ejercicio libre de la profesión y consignado en ellos funciones que no les compete, aun cuando el ejercicio de los mismos está consignado y regulado en normativas ya existentes.
- Con la norma acusada de inconstitucional se les está dando distinción a los abogados y los contadores públicos autorizados, distinción que claramente coloca arbitraria e irrazonablemente en posición de desventaja a estos profesionales; puesto que se les obliga a realizar entre otras cosas trabajos de investigación y de recaudación de pruebas de sus clientes, actuaciones que no es exigidas a las demás profesiones.

Artículo 40 de la Carta Magna.

- La norma invocada como inconstitucional transgrede el precepto constitucional en concepto de violación directa, por comisión, toda vez que contempla requisitos y obligaciones, obstaculizando el libre ejercicio de la profesión de abogado y contador público autorizado; consignado una regulación de la actividad específicamente de los abogados más allá de los contemplados en la Ley No. 9 del 18 de abril de 1984 y su reforma por la Ley 8 de 16 de abril de 1993, Ley esta a la que deben apegarse los abogados al momento de ejercer la profesión.
- La Ley 23 de 27 de abril de 2015 faculta a la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros como organismo de supervisión,



100

exigir a los abogados determinadas actuaciones impropias de la profesión y del ejercicio libre de la misma.

Artículo 220 de la Constitución Política.

- El concepto de la infracción invocado versa sobre que la norma constitucional establece "las atribuciones del ministerio Público" y la norma invocada como constitucional transgrede el precepto constitucional en concepto de violación directa, por comisión, en virtud que dispone atribuirle funciones de investigación a los abogados y contadores.
- La Ley 23 del 27 de abril de 2015 acusada de inconstitucional faculta a la Intendencia de Supervisión y Regulación de Sujetos No Financieros como organismo de supervisión regular a los profesionales sujetos de supervisión (abogados y contadores), pero dicha regulación excede de las condiciones para el ejercicio de la profesión de los abogados contempladas en la Ley 9 del 18 de abril de 1984 y de las obligaciones en el marco del conocimiento de los clientes para los abogados que ejerzan como agentes residentes de entidades jurídicas contempladas en la Ley 2 de 1 de febrero de 2011.

Artículo 300 de la Carta Magna.

- La norma invocada como inconstitucional transgrede el precepto constitucional en concepto de violación directa, por comisión, toda vez que contempla una obligación para todos los abogados y contadores públicos autorizados, que deben ser realizadas por funcionarios públicos, pues se obliga a estos profesionales a realizar actuaciones impropias de su profesión y que están fuera del marco de la regulación de su profesión.

## **EXAMEN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

El Pleno de la Corte, luego de haber estudiado con la debida atención los argumentos expuestos por el demandante, así como la opinión de la Procuraduría General de la Nación y las consideraciones de los interesados, procede de inmediato a cumplir con el examen de la confrontación de la frase impugnada contenida en el primer párrafo del artículo 24 de la ley 23 de 27 de abril de 2015,

que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y dicta otras disposiciones, publicada en la Gaceta Oficial No. 27768 B del 27 de abril de 2015, objeto de este proceso constitucional, para dejar sentadas, previa a la decisión, las siguientes consideraciones.

Antes de iniciar el estudio que corresponde, es necesario advertir que en momentos en que la presente controversia era de conocimiento de los integrantes del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, se dictó la Ley 124 de 7 de enero de 2020, "*Que crea la Superintendencia de Sujetos no Financieros y dicta otras disposiciones*", publicada en Gaceta Oficial No. 28935-C del 7 de enero de 2020, la cual entró en vigencia a partir de su promulgación.

La frase impugnada de inconstitucional se encontraba recogida en el artículo 24 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, que fue derogado por la Ley 124 de 7 de enero de 2020 que, al remitirnos a su contenido, se observa que la frase demandada corresponde ahora al artículo 40, numeral 11, conservando casi en su totalidad su contenido, veamos:

**"Artículo 40. Sujetos obligados no financieros.** Esta Ley está dirigida a la supervisión de los sujetos obligados no financieros, supervisados por la Superintendencia de Sujetos no Financieros en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, que se definen a continuación:

1. Empresas de la Zona Libre de Colón, empresas establecidas en la Agencia-Panamá Pacífico, Zona Franca de Barú y demás zonas francas establecidas en la República de Panamá.
2. Casinos, juegos de suerte y azar y organización de sistemas de apuestas y otros establecimientos físicos o telemáticos que desarrollan estos negocios a través de Internet.
3. Empresas promotoras, agentes inmobiliarios y corredores de bienes raíces, cuando estos se involucren en transacciones para sus clientes, concernientes a la compra y venta de bienes inmobiliarios.
4. Empresas dedicadas al ramo de la construcción, empresas contratistas generales y contratistas especializadas.
5. Empresa de transporte de valores.
6. Casas de empeño.



7. Empresas dedicadas a la comercialización de metales preciosos o a la comercialización de piedras preciosas, en cualquiera de sus formas, sea la entrega física o compra de contratos a futuro, incluyendo las bolsas de diamantes.
8. Lotería Nacional de Beneficencia.
9. Correo y Telégrafos Nacionales de Panamá.
11. **Abogados y contadores públicos autorizados**, cuando en el ejercicio de su actividad profesional realicen en nombre de un cliente o por un cliente alguna de las actividades sujetas a supervisión descritas a continuación:
  - a. Compraventa de inmueble.
  - b. Administración de dinero, valores bursátiles y otros activos del cliente.
  - c. Administración de cuentas bancarias, de ahorro o valores.
  - d. Organización de aportes o contribuciones para la creación, operación o administración de personas jurídicas.
  - e. Creación, operación o administración de personas jurídicas o estructuras jurídicas, como fundaciones de interés privado, sociedades anónimas, fideicomiso y demás.
  - f. Compraventa de personas jurídicas o estructuras jurídicas.
  - g. Actuación o arreglo para que una persona actúe como director o apoderado de una persona jurídica o una posición similar, en relación con otras personas jurídicas.
  - h. Proveer de un domicilio registrado, domicilio comercial o espacio físico, domicilio postal o administrativo a una persona jurídica o estructura jurídica que no sea de su propiedad.
  - i. Actuación o arreglo para que una persona actúe como accionista para una persona jurídica.
  - j. Actuación o arreglo para que una persona actúe como participante de un fideicomiso expreso o que desempeñe la función equivalente para otra forma de estructura jurídica.
  - k. Los servicios y actividades propias del agente residente de personas jurídicas constituidas o registradas de conformidad con las leyes de la República de Panamá.
12. Notarios públicos en el ejercicio de sus funciones de acuerdo con las disposiciones legales vigentes.
13. Cualquier otro sector que por ley esté sujeto a la competencia de la Superintendencia, así como otras entidades y actividades que se incluyan por ley y que, atendiendo a la naturaleza de sus operaciones, puedan ser utilizadas para la comisión de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo o financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva o aquellas que surjan del plan nacional de evaluación de riesgos para la prevención de los delitos

de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva." (negrita del Pleno)

Como se observa, la frase que originalmente había sido impugnada se mantiene en el contenido de la nueva disposición legal. Siendo así, esta Corporación de Justicia considera viable el análisis, ahora, con la norma vigente.

Aclarado lo anterior, el Pleno de la Corte Suprema pasa de seguido al examen de los cargos de inconstitucionalidad de la frase "*Abogados y contadores públicos autorizados*", por vulnerar, a juicio del accionante, los artículos 19, 40, 220 (numerales 3 y 4) y 300 de la Constitución Política, lo que no es compartido por la representación social, quien señaló además que con la misma se acatan normas internacionales en la lucha contra el crimen organizado.

El artículo citado precisa que los abogados y contadores públicos autorizados, como sujetos obligados no financieros, estarán sujetos a supervisión por la Superintendencia de Sujetos no Financieros, en cuanto a las actividades establecidas en los 11 ordinales descritos.

Tenemos entonces, que la controversia jurídica radica en que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, resuelva si efectivamente la frase censurada vulnera los artículos constitucionales, es decir, la prohibición de fueros, privilegios y discriminaciones; el ejercicio libre de las profesiones; las atribuciones inherentes al Ministerio Público y; lo concerniente a las particularidades de los servidores públicos.

En primer lugar, cabe acotar que la Republica de Panamá, es un país que acata las normas del Derecho Internacional como lo dispone el artículo 4 de la Carta Magna, y adopta los instrumentos jurídicos internacionales para la prevención del blanqueo de capitales y la lucha contra el terrorismo, en donde intervienen varios países y organizaciones internacionales, uno de ellos es el GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional), el cual se crea en el año 1989 para coordinar estrategias de prevención y del control del blanqueo de capitales a nivel regional. A su vez podemos mencionar otros instrumentos jurídicos internacionales



importantes que Panamá acata tales como: Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas; Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional o Convención de Palermo; Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada y; Declaración Política y Plan de Acción contra el Blanqueo de Dinero. Por ende, nuestra República mediante la Ley 23 del 27 de abril del 2015, crea el Sistema de Coordinación Nacional para la Prevención del Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva de la República de Panamá, el cual obedece a una de las recomendaciones hechas por el Grupo de Acción Financiera Internacional.

Con esto podemos denotar que estamos ante una situación global, que el Derecho Internacional ha querido regular, para lo cual se utilizan las figuras legales para que los Estados sean regentes de estas disposiciones y existan limitantes a los grupos organizados trasgresores de la Ley.

Éstos y otros instrumentos representan legítimos compromisos de los Estados, los cuales al ratificarse comprometen la responsabilidad internacional del país.

Para mayor ilustración, basta tan solo con revisar la exposición de motivos del Proyecto de Ley 167 de la Comisión de Economía y Finanzas, que luego se constituyó en la Ley 23 de 27 de abril de 2015. Veamos.

"El proyecto que se propone a la consideración de la Honorable Asamblea Nacional de Diputados tiene como objeto constituir el marco para que los diferentes organismos de supervisión así como las entidades, personas naturales y jurídicas, sujetas a esta supervisión, establezcan las medidas para identificar, evaluar y entender los riesgos y consecuencias del Blanqueo de Capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

A través de la Ley 42 de 2000 (derogada), se estableció el marco legal formal para la prevención del Blanqueo de Capitales en la República de Panamá. Posteriormente, la Ley 50 de 2 de febrero de 2003, adicionó el Capítulo VI, denominado Terrorismo, al Título VII del Libro II del Código Penal y dictó otras disposiciones, que adecuó el Código Penal de 1982

a los estándares internacionales previstos en la Resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, las Resoluciones RC.23/RES 1/01 y RC24/RES.1.0 de 2001 de la Organización de los Estados Americanos y la Convención Interamericana contra el Terrorismo, al introducir por primera vez a la legislación sustantiva nuevos tipos penales para reprimir al Terrorismo y el Financiamiento del Terrorismo, con miras a fortalecer y proteger al sector financiero y económico del país.

Posteriormente, tras la promulgación del nuevo Código Penal mediante la Ley 14 de 18 de mayo de 2007, las figuras delictivas en mención fueron integradas por el codificador al Capítulo 1, Título IX, Libro Segundo del texto legal en mención; y a través de la Ley 62 de 17 de septiembre de 2013, se introdujo el tipo penal de información falsa para ocultar elementos destructivos con potencialidad terrorista.

...

Hoy en día, transcurridos quince años desde la promulgación de la Ley 42 de 2000, se dio luego de un profundo análisis del comportamiento del sector financiero comercial y económico del país al detectar la necesidad de proteger las actividades comerciales y de servicios del país, de su posible utilización por parte de organizaciones criminales en la comisión del blanqueo de capitales y el financiamiento del terrorismo.

...

A su vez, de las recomendaciones emitidas por organismos internacionales vinculados al combate de los delitos antes señalados, en especial las 40 Recomendaciones adoptadas por el Grupo de Acción Financiera (GAFI) en febrero de 2012, sobre esta materia, donde se destacó la necesidad por la República de Panamá de revisar la normativa jurídica vigente, con miras a procurar el cumplimiento del marco jurídico local con las citadas pautas internacionales.

En ese sentido, se hizo necesario adoptar nuevas normas en el ámbito de debida diligencia y de cumplimiento, aplicables a los Sujetos Obligados Financieros, Sujetos Obligados No Financieros y Actividades realizadas por Profesionales sujetos a supervisión, que comprenden: prevención del blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva; crear bases para la elaboración de una estrategia nacional de evaluación de riesgo país como parte del combate al Blanqueo de Capitales y el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva; la identificación adecuada de las personas naturales y jurídicas que actúen como clientes y el beneficiario final; al uso del criterio de enfoque basado en riesgo como factor de cumplimiento; la inclusión, definición y establecimiento de límites con respecto a las personas expuestas políticamente; la introducción de



nuevas actividades consideradas de alto riesgo ya sea como sujetos obligados; el mantenimiento de información aún ante el cese de la relación comercial; clarificación de operación sospechosa; el reporte de transferencias electrónicas; confidencialidad de la información reportada a la Unidad de Análisis Financiero, entre otros tópicos que vienen a clarificar para las partes involucradas, el manejo de esta temática, para su debida implementación a posteriori."

Ahora, cuando se hace referencia a la prevención de las actividades ilegítimas es necesario que exista cooperación social responsable entre todos los involucrados y, además, se debe contar con las herramientas integrales para combatirlo. Estos instrumentos que son traducidos en leyes y normas, deben ser promovidos y asegurados por el Estado, en armónica colaboración con los demás sectores, quienes deben mantener especial conocimiento sobre los efectos adversos que generan las conductas reprochables.

No solo a nivel local resulta la lucha, existen herramientas internacionales relacionadas con la prevención del delito de blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de armas de destrucción masiva, tales como leyes, convenciones o recomendaciones generadas por organismos internacionales como el Grupo de Acción Financiera (GAFI), la Oficina de Control de Activos Extranjeros de los EEUU (por sus siglas en inglés OFAC), tenemos la Convención de Viena de 1988, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otras.

Cada una de estas herramientas jurídicas facultan a estos organismos de supervisión competentes para que en colaboración investiguen, descubran, confisquen, prohíban, en fin, cuanto verbo rector exista para erradicar la compleja actividad delictiva.

En Panamá existe una pluralidad de organismos que forman parte del marco regulatorio para prevenir estas conductas ilegítimas, bajo el paraguas de la Ley 23 de 27 de abril de 2015, que adopta medidas para prevenir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y dicta otras disposiciones. Dicha Ley tiene como

principal objetivo la regulada colaboración de los organismos encargados de la supervisión, de conformidad con las funciones que le han sido encomendadas. Es que resulta de importancia determinar, a través de la legislación, los necesarios controles a fin de proteger todo lo que conlleva el sistema económico del país, brindando así seguridad jurídica nacional e internacional.

Entonces, esos organismos encargados de supervisión están facultados para intervenir conforme se los permite la Ley, para controlar cada uno de los movimientos financieros o económicos que se desarrollen dentro de las actividades que se generen. En los artículos que desarrolla la Ley, se especifican los organismos que configuran el sistema de coordinación nacional contra las actividades ilícitas: la Comisión Nacional contra el Blanqueo de Capitales, Financiamiento del Terrorismo y Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva; la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo; los organismos de supervisión y; los sujetos obligados no financieros, actividades relacionadas por profesionales sujetas a supervisión, así como sujetos obligados financieros, sus sucursales, subsidiarias y filiales de propiedad mayoritaria del grupo financiero (artículo 2 de la Ley 23 de 27 de abril de 2015).

Es de importancia destacar que con la creación de esta Ley se reconocen otros nuevos sujetos obligados (abogados, contadores, entre otros), con la única finalidad de limitar los brazos del crimen organizado. La Ley 23 de 27 de abril del 2015, contempla dos formas de sujetos obligados para prevenir el blanqueo de capitales, estos son: los sujetos obligados que ejercen actividades financieras y los sujetos obligados no financieros.

La Ley *ut supra* además de indicar los sujetos obligados también establece cuales son los organismos públicos que los supervisan para que éstos remitan a la Unidad de Análisis Financiero cualquier operación que lo amerite. Veamos:

Para los sujetos obligados financieros (artículo 22 de la Ley):

Supervisados por la Superintendencia de Bancos de Panamá:

1. Bancos y los grupos bancarios según sean definidos.



2. Empresas fiduciarias, incluyendo cualquier otra actividad que estas realicen.
3. Empresas financieras.
4. Empresas de arrendamiento financiero o leasing.
5. Empresas de factoring.
6. Todas aquellas que guarden relación con el sector estrictamente financiero.

Supervisados por la Superintendencia del Mercado de Valores: organizaciones autorreguladas, casas de valores, administradores de inversión, administradoras de fondos de pensiones y administradoras de fondos de cesantía, entre otros.

Supervisados por la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá: compañías de seguros y reaseguros, corredores de seguros (persona natural y persona jurídica), corredores de reaseguros (persona natural y persona jurídica), ajustadores de seguros o inspectores de averías, agentes de seguros (persona natural y persona jurídica), entre otros.

Supervisados por el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo: cooperativas de ahorro y crédito, cooperativas de servicios múltiples o integrales que desarrollen la actividad de ahorro y crédito y cualquier otra organización cooperativa que realice la actividad de intermediación financiera.

Lo sujetos obligados no financieros son aquellas personas naturales o jurídicas que ejercen otras actividades profesionales, comerciales o empresariales que por su naturaleza son susceptibles de ser utilizadas en actividades de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Éstos se encuentran supervisados por la Superintendencia de Sujetos no Financieros (ver art. 54 de la Ley 124 de 7 de enero de 2020), y son los siguientes: empresas de la Zona Libre de Colón; empresas de remesas de dinero, sea o no la actividad principal; casinos, juegos de suerte y azar y organización de sistemas de apuestas y otros establecimientos físicos o telemáticos que desarrollan estos negocios a través de Internet; empresas promotoras, agente inmobiliario y corredor de bienes raíces, cuando

estos se involucren en transacciones para sus clientes concernientes a la compra y venta de bienes inmobiliarios; aquellas actividades realizadas por profesionales sujetos a supervisión (los abogados y contadores público autorizados); entre otros.

Agrega la disposición legal, que también pueden ser supervisadas cualquiera otra entidad que ejercite actividades, incluidas en la Ley, que atendiendo a la naturaleza de sus operaciones puedan ser utilizadas para la comisión del delito de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo o financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva o aquellas que surjan del plan nacional de evaluación de riesgos para la prevención de los delitos.

Hemos visto que la Ley está inmersa de disposiciones que buscan asegurar un control adecuado a través del sistema económico en el país, por conducto de sus Instituciones Públicas encargadas de la supervisión y control del ordenamiento jurídico.

Ejercitando los métodos adecuados se cumplen con las funciones preventivas, considerando que son obligatorios para los agentes normados, y frente al incumplimiento existen sanciones pecuniarias y penales por la comisión de delitos. Entre los métodos para combatir las actividades ilícitas podemos resaltar el llamado "conoce a tu cliente", cuyo propósito es identificar a la persona o empresa que pretende hacer negocios, también cuál es el objetivo o fin, qué busca. Nos referimos a la debida diligencia, que pretende la adecuada verificación de la documentación en las operaciones económicas.

En ese orden, cuando exista una diligencia irregular que de acuerdo al razonamiento objetivo de la entidad se considera una operación sospechosa, deberá reportarse. Es de lugar advertir que una operación sospechosa no representa una denuncia que requiera de inmediato el inicio de una investigación penal, sino que constituye un deber ser de colaboración de los que están llamados a esos efectos.

También es de anotar, que la Ley no responsabiliza civil ni penalmente a ninguno de los actores que presenten los reportes de operaciones sospechosas o información relacionada, de conformidad o en cumplimiento del cuerpo legal.



Aunado a lo anterior, existen medidas preventivas que implican el congelamiento de bienes tanto de personas naturales o jurídicas vinculadas con actividades delictivas, sin que puedan disponer de esos bienes hasta que la autoridad judicial lo determine.

En ese sentido, colegimos que la mencionada Ley supone, como país, un avance significativo para fortalecer el complejo sistema económico, conformando un marco legal más eficiente y apropiado a las exigentes internacionales en el control y prevención de actividades ilegítimas.

Mencionado lo anterior, pasemos a la controversia constitucional objeto de análisis por parte de esta Máxima Corporación de Justicia.

El accionante al expresar el concepto de la violación del artículo 19 de la Carta Magna, señala que la frase desconoce el contenido de la disposición constitucional, porque dispone que los abogados y contadores públicos autorizados realicen trabajos de investigación y recaudación de pruebas de sus clientes, escenario que no es exigido a otras profesiones como médicos, arquitectos, economistas, ingenieros, entre otros, los cuales también pueden tener relación con personas dedicadas al terrorismo, trata de blanca y lavado de activos.

En cuanto a la alegada infracción, se advierte de inmediato que el referido artículo constitucional dispone prohibir de manera categórica la constitución de fueros y privilegios por razones de raza, nacimiento, discapacidad, condición social, sexo, religión o ideas políticas. No obstante, en cuanto a su alcance y sentido de dicha garantía fundamental, el Pleno de la Corte ha sido reiterativo en señalar que lo que se prohíbe es la creación de fueros y privilegios entre personas que se encuentren en igualdad de condiciones, es decir, el trato desigual entre esas personas (en identidad de condiciones), por lo que no puede la Ley regular en forma diversa, sin justificación adecuada, situaciones semejantes e iguales, porque estaría estableciendo injustificadas condiciones de ventajas o desventajas para los sujetos ubicados en la misma condición.

Además, la doctrina y la jurisprudencia constitucional de manera reiterativa han venido señalando que la prohibición del fuero se encuentra estrechamente



relacionado con el principio de igualdad ante la Ley que estatuye el artículo 20 de la Carta Fundamental.

Al respecto, la Corte ha desarrollado en varios fallos el artículo 19 y 20 de la Constitución Política, veamos uno de ellos:

"Este precepto constitucional instituye el principio de igualdad ante la ley, y ha dicho, en reiteradas ocasiones, que su recto entendimiento ha de ser el tratar a lo igual como igual y a lo desigual, de manera diversa, siempre que la diferenciación responda a cánones de razonabilidad y racionalidad. También ha ligado el aludido principio a la interdicción de la entronización de privilegios (artículo 19 constitucional), por razón de la reglamentación, por ley, de aquéllas materias que entran en la potestad legislativa de la Asamblea Legislativa. Con respecto al último de los artículos citados ha dicho este Pleno que es, como el reverso, del principio de igualdad ante la ley, y lo que el artículo 19 coloca en interdicción son los tratos diferenciados por razones personales y atribuidos a razones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas de manera exclusiva (en este sentido pueden ser consultadas las sentencias de 2 de enero de 1985, de 17 de abril de 1985, de 11 de enero de 1991, de 29 de mayo de 1996, de 30 de abril de 1998, de 30 de mayo de 2000, de 3 de mayo de 2001, de 9 de enero de 2002, entre muchas otras). De otro lado, ha señalado, también este Pleno, que la igualdad ante la ley, con el significado antes indicado, lleva insito el principio de proporcionalidad de las medidas diferenciadoras y, por ello, el principio de la interdicción a la excesividad (así, en sentencia de inconstitucionalidad de 1º de mayo de 2000, de 16 de julio y de 13 de octubre de 1999. En el segundo de los fallos citados, señaló este Pleno:

"...  
Como es sabido, el Pleno, al analizar la procedencia de una pretensión de inconstitucionalidad, ha de tomar en cuenta no solamente la disposición que se denuncia como inconstitucional, sino otras que es pertinente interpretar por estar relacionadas con aquella. De allí que en el análisis del artículo 19 conviene, además, relacionarlo con el artículo 20, ambos de la Constitución Política, porque ambos son aspectos de una misma situación, su anverso y reverso.

El primero de ellos se refiere a la interdicción de manifestaciones discriminatorias por razón, entre otras, de nacimiento. El principio constitucional ha sido objeto de copiosa jurisprudencia, como se indicará, y se desdobra en dos manifestaciones: la existencia del principio de igualdad (artículo 20) y la prohibición de discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas (artículo 19), ambos de la Constitución Política.

Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y, naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva. Esta aproximación del



principio de igualdad, también ha señalado este Pleno, implica, además, que el principio de proporcionalidad ordena que las diferenciaciones, para que sean lícitas constitucionalmente, tengan una base objetiva que conduzcan a la racionalidad del trato diferenciado, y que, además, sean razonables, con lo que se asienta en el principio de "interdicción a la excesividad", en expresión del jurisconsulto alemán KARL LARENZ.

Desde su otra perspectiva, que es el que denuncia el demandante, la interdicción de los tratos discriminatorios en las manifestaciones del Poder Público, ha señalado el Pleno, también en innumerables ocasiones, lo que antes se ha destacado, es decir, el tratamiento no discriminatorio implica un tratamiento igualitario de las personas, naturales o jurídicas, que se encuentren en una misma situación, objetivamente considerado, y, por ello cae fuera de su marco desigualdades naturales o que responden a situaciones diferenciadas; pero, en adición, que el trato discriminatorio ha de estar referido a situaciones individuales o individualizadas. Así lo ha hecho, por ejemplo, en las sentencias de 11 de enero de 1991, de 24 de julio de 1994 y de 26 de febrero de 1998, y 29 de diciembre de 1998. En este último fallo, bajo la ponencia del Magistrado FABIAN A. ECHEVERS, sostuvo el Pleno:

"En primer lugar, es necesario precisar el alcance real del principio contenido en el artículo 19 de la Carta Fundamental, materia que ha sido motivo de varios pronunciamientos por esta Corporación de Justicia. El Pleno se ha pronunciado en el sentido de que el artículo 19 prohíbe es la creación de privilegios entre personas naturales jurídicas o grupos de personas, que se encuentren dentro de iguales condiciones o circunstancias.

Así tenemos que en fallo de 11 de enero de 1991, el Pleno externó:

"El transcrito artículo sólo prohíbe los fueros y privilegios cuando son personales, es decir, concedidos a título personal. De ahí que si la ley confiere ciertos fueros o privilegios a determinada categoría de ciudadanos, o de servidores públicos o de trabajadores, dichos fueros o privilegios no son inconstitucionales porque no han sido otorgados en atención a las personas en sí, sino a la condición o status que tienen" (R.J. enero de 1991, p.16).

"Las normas demandadas, entonces, que existe un privilegio cuando la distinción recae sobre una persona, o ente singular, colocándola en una posición de ventaja frente a otras u otros que presentan las mismas condiciones." (Sentencia del 8 de enero de 2004).

Esta Corporación de Justicia ha señalado que la igualdad exige que se trate del mismo modo a quienes se encuentran en iguales situaciones, es decir, igual tratamiento de los iguales en iguales circunstancias. Por lo tanto, ello significa el derecho a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias y condiciones.

La expresión "en iguales circunstancias" marca el carácter relativo del postulado. Por ello, como todos los derechos civiles, la igualdad no tiene carácter absoluto sino relativo, y como surge del artículo 19 de la Constitución Política,



admite reglamentación por parte de la ley, siempre que tal reglamentación no altere su verdadero significado.<sup>1</sup>

Ahora bien, esta Corporación de Justicia no observa que la frase tachada de inconstitucional contemple algún tipo de fuero, privilegio o discriminación para los abogados o contadores públicos autorizados, solo que los mismos, al igual que otros, forman parte de los sujetos obligados no financieros, por razón de las actividades profesionales que ofrecen, que, por su naturaleza, pueden ser utilizadas por organizaciones criminales para realizar actos ilegítimos. Y es que, dichas actividades permiten en la gestión de negocios y manejo de fondos, utilizar en su nombre –abogados y contadores públicos autorizados-, operaciones mercantiles, inmobiliarias, etc., por lo que no tendría sentido que por razón de esas condiciones profesionales puedan ser usados, en los casos expresamente establecidos en la ley, como vía de refugio o promoción para el lavado de fondos procedentes de actividades delictivas, de allí la razón de la supervisión en las actividades enlistadas en el artículo 40 de la Ley 124 de 2020.

En ese sentido, no encuentra el Pleno de donde se desprende la alegada vulneración. En efecto, tal cual lo ha dejado consignado el accionante, existen diferencias entre profesiones (cuando se refiere a arquitectos, médicos, etc.) por la simple naturaleza para la cual fueron creadas, pero no puede hablarse de desigualdad entre ellas, habida cuenta que cada una realiza distintas actividades profesionales y, en este caso, los abogados y contadores públicos autorizados, como sujetos obligados no financieros, están sujetos a supervisión, precisamente por los servicios que brindan, los cuales han sido detectados por las organizaciones nacionales e internacionales como susceptibles de actuaciones ilícitas. Es decir, que tal evento no obedece a un deseo particular sino a una necesidad de Estado, tal como se ha indicado en apartados precedentes, por política criminal y por seguridad jurídica nacional e internacional.

Además de lo anterior, si nos enfocamos taxativamente en el contenido del artículo 40 de la Ley 124 de 7 de enero de 2020, resulta claro que no existe

---

<sup>1</sup> Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de fecha 29 de noviembre de 2017.



referencia alguna a raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas como esquema en el desarrollo de la norma legal que contiene la frase impugnada, ni mucho menos contiene fueros ni privilegios concerniente a condiciones de carácter estrictamente personales. Consecuentemente, somos del criterio que no existe vulneración en lo que se reclama.

En cuanto a la segunda norma constitucional, que se indica violentada, es decir, el artículo 40 de la Constitución Política, esta Corporación de Justicia, no coincide con la posición del accionante en lo respecta a la supuesta inconstitucionalidad de la frase, toda vez que el mismo, de ninguna manera busca restringir o limitar la garantía constitucional del libre ejercicio de la profesión u oficio, sino que únicamente contempla que algunas actividades determinadas realizadas por abogados o contadores públicos autorizados estarán sujetas a supervisión por la Superintendencia, actividades éstas que pueden ser utilizadas por clientes para lavado de activos, financiamiento del terrorismo o de armas de destrucción masiva.

Así las cosas, la frase censurada de ninguna manera riñe contra el libre ejercicio de la profesión de abogado o de contador público autorizado, sino que busca resguardar las actividades comerciales legítimas confiada a los respectivos profesionales.

En otro sentido, refiriéndonos al artículo 220 de la Constitución Política, disposición advertida de inconstitucional, el accionante considera que la frase censurada les atribuye funciones de investigación -administrativas o penales- a los abogados y contadores públicos autorizados, porque deben examinar a sus clientes para reportarlos a las entidades encargadas, elaborar listas y hasta recabar pruebas del ilícito, además de retener y congelar bienes o dineros de los clientes que resulten sospechosos.

La controversia radica entonces en establecer si, en efecto, a los referidos profesionales se les está facultando para investigar; además de vigilar y cuidar la conducta oficial de los funcionarios públicos, que es lo que se extrae del artículo constitucional.

121

En ese orden, debemos señalar que la función constitucional a la cual se hace referencia es determinada por la acción penal que ejerce el Estado a través del Ministerio Público, a quien le corresponde la carga probatoria en el proceso, lo que implica realizar cuanta diligencia le permita la ley para acreditar la conducta ilícita y los responsables de la misma.

Sobre el particular, esta Corporación de Justicia en Sentencia del 11 de marzo de 2009, señaló:

"En la sentencia de 9 de junio de 1995, la Corte tuvo ya oportunidad de precisar el alcance e implicación de la facultad asignada al Ministerio Público en el ordinal 4º del artículo 220 de la Constitución, consistente en "perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales". Al respecto, expuso el Pleno lo que se transcribe:

"El Pleno se muestra totalmente de acuerdo con la exposición de la Procuraduría. El numeral 4º del artículo 217 de la Constitución Política de la República es lo suficientemente claro sobre la materia. El término perseguir no es ajeno a instruir, como no lo es a investigar. Se inicia la persecución del acto delictivo mediante la instrucción o investigación del mismo. No otra puede ser la interpretación de la norma". (sentencia de 9 de junio de 1995)

Tal función constitucional se enmarca dentro de la acción penal que ejerce el Ministerio Público por cuenta del Estado. Al Ministerio Público le corresponde la carga de la prueba en los procesos penales y con ese propósito la Constitución y la ley le facultan para llevar a cabo las diligencias pertinentes, a fin de preparar la acusación penal.

La investigación o instrucción sumaria tiene por finalidad asegurar los elementos de pruebas que permiten determinar la existencia del delito, sus aspectos subjetivos y objetivos." (Sentencia del Pleno de la Corte de fecha 11 de marzo de 2009)

No podemos entonces confundir las atribuciones otorgadas al Ministerio Público con lo establecido en la norma que contiene la frase censurada, la cual únicamente se circunscribe en señalar que los profesionales estarán sujetos a supervisión por la Superintendencia respecto a ciertas actividades. Tampoco debe confundirse el compromiso o deber de los sujetos obligados no financieros, de reportar a las autoridades encargadas las operaciones presumiblemente ilegítimas, las cuales deberán mantenerlas en estricta reserva, confidencialidad y solamente podrá ser revelada al Ministerio Público, a los agentes con funciones de



investigación penal y a las autoridades jurisdiccionales, tal cual lo prevé el artículo 55 de la Ley 23 de 2015.

En síntesis, los argumentos empleados por el accionante no encuentran asidero jurídico que permita establecer infracción en la disposición constitucional invocada.

De otro lado, en cuanto al artículo 300 de la Constitución Política, sostiene el pretensor que con la frase censurada se les incluyen obligaciones a los abogados y contadores públicos autorizados que deben ser realizadas por funcionarios públicos.

En relación con dicha disposición constitucional, esta Corporación de Justicia ha señalado lo siguiente:

“El artículo 300 de la Carta Magna sólo establece que los servidores públicos serán de nacionalidad panameña, sin distinción alguna en cuanto a la forma en que ésta se adquiere, salvo casos de excepción expresamente contemplados.

Las referidas excepciones se encuentran taxativamente indicadas en la Carta Magna, que restringe a los panameños por nacimiento únicamente los cargos públicos de Presidente y Vicepresidente de la República, a los de Ministros de Estado, los de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los Procuradores de la Nación y de la Administración, así como los cargos de Magistrados del Tribunal Electoral, el de Fiscal Electoral y el de Contralor y Subcontralor General de la República.” (Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de fecha 9 de noviembre de 2015)

Citado lo anterior, del contenido de la cuestionada frase no se logra extraer ninguna circunstancia que involucre que a los abogados y contadores públicos autorizados se les está otorgando la calidad de funcionarios públicos y, con ello, sus funciones; únicamente, que éstos estarán supervisados en alguna de sus actividades con la finalidad de combatir el blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.

Observa el Pleno de la Corte que el accionante se aleja completamente del sentido literal de la norma que contiene la frase tachada de inconstitucional, pues

precisa supuestos que no guardan relación con su contenido, incluso que son incongruentes con lo que establece el artículo 300 de la Carta Magna. Consecuentemente, la frase *"Abogados y contadores públicos autorizados"* contenida en el numeral 11 del artículo 40 de la ley 124 de 7 de enero de 2020, *"Que crea la Superintendencia de Sujetos no Financieros y dicta otras disposiciones"*, no violenta el mencionado artículo de la Constitución Política.

Previo a concluir, contrario a lo argumentado por algunos de los interesados en la etapa de alegatos, la frase censurada tampoco pugna con el secreto profesional, habida cuenta que la propia Ley 124 de 7 de enero de 2020, protege ese derecho en su artículo 47 (antes en el artículo 25 de la Ley 23 de 2015), cuando señala que *"Los abogados y contadores públicos autorizados que en el ejercicio de su actividad profesional sean considerados sujetos obligados no financieros de acuerdo con lo establecido en el artículo 40 de la presente Ley, encontrándose sujetos a la supervisión de la Superintendencia, no tienen que reportar transacciones sospechosas si la información pertinente se obtuvo en circunstancias en las que estén sujetos al secreto profesional o privilegio profesional legal en la defensa de su cliente o la confesión que su cliente realice para su debida defensa"*. Es decir, que cuando el abogado actúa en funciones de defensa, lo que está en juego es la tutela judicial y ésta tiene carácter de derecho fundamental, pero cuando se actúa en la mera gestión de negocios del cliente, sin que se proyecte en labores de defensa en algún proceso en curso o en posibilidad de iniciarse, entonces se carece de ello y el profesional debe acceder a los intereses colectivos que representa el Estado en la prevención de los actos ilegítimos.

Así las cosas, en virtud del análisis desarrollado, esta Corporación concluye que la frase *"Abogados y contadores públicos autorizados"* contenida en el numeral 11 del artículo 40 de la Ley 124 de 7 de enero de 2020, *"Que crea la Superintendencia de Sujetos no Financieros y dicta otras disposiciones"*, publicada en Gaceta Oficial No. 28935-C del 7 de enero de 2020, no viola los artículos 19, 40, 220 y 300 de la Constitución Política, ni ningún otro del Estatuto Fundamental.



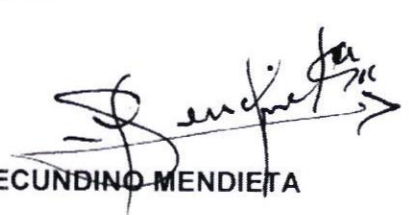
## PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, Pleno, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL** la frase "Abogados y contadores públicos autorizados" contenida en el numeral 11 del artículo 40 de la Ley 124 de 7 de enero de 2020, "Que crea la Superintendencia de Sujetos no Financieros y dicta otras disposiciones".

Notifíquese y publíquese,

  
CECILIO CEDALISE/RIQUELME

  
MARIBEL CORNEJO BATISTA

  
SECUNDINO MENDIETA

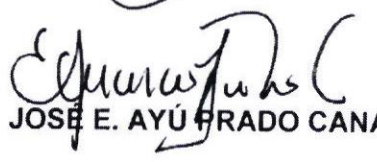
  
LUIS R. FÁBREGA S.

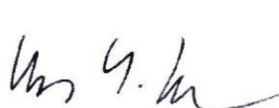
  
MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

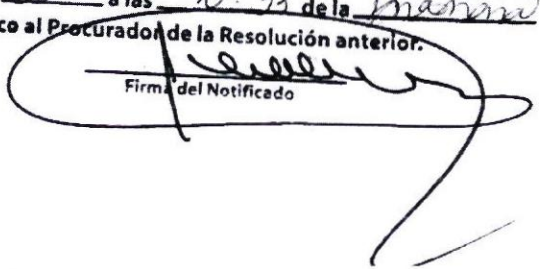
  
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

  
CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

  
OLMEDO ARROCHA OSORIO

  
JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

  
YANIXSA Y. YUEN  
Secretaria General

SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
En Panamá a los 20 días del mes de enero  
de 20 22 a las 10:33 de la mañana  
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.  
  
Firma del Notificado