

24



**REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA – PLENO**

**PANAMÁ, VEINTISIETE (27) DE JULIO DE DOS MIL VEINTITRÉS (2023)**

**VISTOS:**

La Corte Suprema de Justicia, Pleno, conoce la acción de inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Publio Ricardo Cortés, en su propio nombre, para que se declare que es inconstitucional el parágrafo del numeral 4, del artículo 18 de la Ley 280 de 30 de diciembre de 2021 “Que regula el ejercicio de la profesión de contador público autorizado”.

Cumplido el procedimiento establecido, procede este Tribunal Supremo a dictar su pronunciamiento respecto a la constitucionalidad o no del precepto legal demandado.

**NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL**

El activador constitucional demandó como inconstitucional el parágrafo del numeral 4, del artículo 18 de la Ley 280 de 30 de diciembre de 2021, el que dice:

“Artículo 18. Se crea la Junta Técnica de Contabilidad como la entidad superior y rectora de la profesión de contador público autorizado, cuyas acciones garantizarán que los actos propios de la profesión sean cónsonos con lo que dispone la presente Ley y las reglamentaciones correspondientes.

La Junta Técnica de Contabilidad estará integrada por:

....

4. Un contador público autorizado designado por cada una de las asociaciones representativas de los profesionales de la contabilidad, debidamente registradas en la Junta Técnica de Contabilidad.

Parágrafo: Queda establecido que en el momento en que existan más de diez organizaciones representativas de los profesionales de la contabilidad, debidamente registrados ante la Junta Técnica de Contabilidad, tendrán derecho propio de postular sus representantes ante la Junta Técnica de Contabilidad las diez primeras asociaciones que tengan en ese momento el mayor número de

37

miembros asociados idóneos y activos." (lo subrayado es lo demandado)



### DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES VULNERADAS Y LOS CONCEPTOS DE LA INFRACCIÓN

El accionante adujo como norma constitucional vulnerada el artículo 39, contentivo del derecho de asociación, de conformidad con las siguientes argumentaciones:

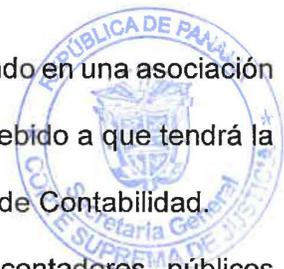
Refirió, que este precepto supremo contempla en lo que atañe a la profesión de contador público autorizado, dos aspectos medulares: el derecho a organizarse en asociaciones con personería jurídica, con el objeto de promover los aspectos técnicos y defender los intereses de la profesión de la contabilidad; así como, la libertad que tiene toda persona que ejerce la profesión de contador público autorizado, para escoger en qué asociación de contadores se hace partícipe, incluyendo la posibilidad de participar en más de una asociación, si sus respectivos estatutos lo permiten y con la opción que se establezcan nuevas asociaciones, sin limitación alguna.

Sostuvo que el párrafo demandado ha fijado una limitación que desincentiva la creación de nuevas asociaciones de contadores públicos autorizados, según estas consideraciones:

En primer lugar dejó de manifiesto, que la norma acusada no prohíbe el establecimiento de asociaciones de contadores públicos autorizados, sin embargo, ha creado un barrera al determinarse que solamente podrán postular representantes a la Junta Técnica de Contabilidad, las asociaciones de contadores públicos autorizados que califiquen dentro de la lista de las diez con mayor cantidad de miembros idóneos y activos, de allí, que las asociaciones más antiguas son las que tendrán mayor posibilidad de sumar miembros.

En este contexto, aseveró el accionante, que la normativa que se demanda está creando una condición que hará mucho más probable que los contadores públicos autorizados, quieran sumarse a las asociaciones que ya tienen una alta

cantidad de asociados, a fin de asegurar que estarán participando en una asociación que podrá tener mayor peso en los asuntos de la profesión, debido a que tendrá la posibilidad de postular sus representantes a la Junta Técnica de Contabilidad.



Por tanto, estima que será más difícil para los contadores públicos autorizados que establezcan asociaciones nuevas, ante la dificultad de entusiasmar la inscripción de nuevos asociados, porque podrían verse estas nuevas asociaciones como de segunda categoría, que no tienen derecho a nombrar representantes ante la Junta Técnica de Contabilidad.

#### **OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

El Procurador General de la Nación, Licenciado Javier Caraballo Salazar, en la Vista Fiscal N°09 de 6 de julio de 2022, solicitó a este Tribunal Constitucional que declare que es inconstitucional el párrafo del numeral 4, del artículo 18 de la Ley 280 de 30 de diciembre de 2021, según los motivos que referimos:

Acotó en primer lugar, que el párrafo demandado no infringe el artículo 39 de la Constitución Política, contentivo del derecho de asociación, toda vez que no limita o restringe la libertad individualmente reconocida a las personas, de asociarse conforme a sus intereses para lograr sus objetivos o fines comunes.

Sin embargo, de conformidad con lo que dispone el principio de universalidad constitucional, el que permite confrontar la norma demandada con todo el texto supremo, a fin de determinar su constitucionalidad o no, sostuvo que es del criterio que se conculcan los artículos 19 y 20 del Estatuto Fundamental.

En tal sentido, arguyó que el precepto acusado establece un privilegio no justificado a favor de las asociaciones de contadores con mayor número de miembros, porque excluye del derecho de postular un representante ante la Junta Técnica de Contabilidad, a otras asociaciones con menor cantidad de miembros, lo que en el fondo afecta a cada uno de sus asociados quienes no podrán, por ley, aspirar a representar a su colectivo, por consiguiente, no se garantiza el principio de igualdad ante la ley y la prohibición de no discriminación, tal como lo contemplan los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

3A

Manifestó, que se crea un privilegio no justificado, así como una desigualdad ante la ley, a favor de las diez asociaciones de profesionales de la contabilidad, que tengan mayor número de miembros, descartando directamente a otras asociaciones de contadores, que en principio, se encuentran en la misma situación en cuanto a los requisitos exigidos en el artículo 26 de la Ley 280 de 2021, pero que tienen menor membresía, impidiendo así la posibilidad de participar en la entidad rectora de su profesión.

Puntualizó también, que al existir un trato desigual en lo que concierne a la representación de las asociaciones de contadores, ante la Junta Técnica de Contadores, resulta evidente la vulneración referida, ante la existencia de condiciones bajo las cuales una diferencia de trato constituye infracción del derecho a la igualdad.

Al respecto indicó, que no hay diferencia entre similares, siendo todos profesionales contadores; además señaló, que esta diferencia no tiene una justificación objetiva y razonable, la cantidad de miembros dentro de las asociaciones de contadores, no constituye una razón relevante que permita la distinción; y, no existe razonabilidad ni proporcionalidad para tales efectos, toda vez que excluye a asociaciones de profesionales de contadores, de la oportunidad para participar activamente del ente representativo de su profesión.

Por las consideraciones expuestas, solicitó a este Máximo Tribunal que declare que es inconstitucional el párrafo demandado, por conculcar los artículos 19 y 20 de la Constitución Política.

#### **FASE DE ALEGATOS**

Esta Superioridad fijó el negocio en lista y publicó el edicto por el término de tres días, con la finalidad que los activadores constitucionales y toda persona interesada, formularan sus argumentos por escrito, de conformidad con el artículo 2564 del Código Judicial, sin embargo, no se presentaron.

40

**DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

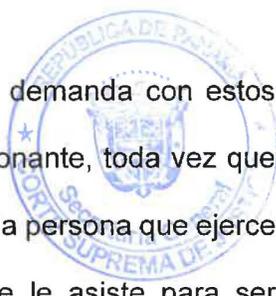
Procede este Máximo Tribunal a emitir su pronunciamiento, luego de haber examinado los cargos de inconstitucionalidad, la opinión del Procurador General de la Nación y confrontado el párrafo demandado con todo el orden constitucional.

El análisis en esta acción de inconstitucionalidad se circunscribe a determinar si se vulnera o no el Estatuto Fundamental, al permitir solamente, que las diez primeras organizaciones representativas de los profesionales de la contabilidad que tengan el mayor número de miembros asociados idóneos y activos, puedan postular a sus representantes ante la Junta Técnica de Contabilidad, cuando existan más de diez organizaciones de este gremio profesional debidamente registradas ante esta Junta Técnica de Contabilidad.

En primer lugar, debemos referirnos a lo que establecen los convenios internacionales sobre derechos humanos en lo que respecta, al derecho de asociación, así vemos, que el artículo 22.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dice: *“Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses”*, y el artículo 16.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, expresa: *“Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole”*.

En nuestro ordenamiento supremo se encuentra contemplado en el artículo 39, aducido como infringido e indica: *“Es permitido formar compañías, asociaciones y fundaciones que no sean contrarias a la moral o al orden legal, las cuales pueden obtener su reconocimiento como personas jurídicas. No se otorgará reconocimiento a las asociaciones inspiradas en ideas o teorías basadas en la pretendida superioridad de una raza o de un grupo étnico, o que justifiquen o promuevan la discriminación racial. La capacidad, el reconocimiento y el régimen de las sociedades y demás personas jurídicas se determinarán por la Ley panameña.”*

41



Al examinar de manera conjunta el párrafo que se demanda con estos preceptos normativos, disentimos de lo esbozado por el accionante, toda vez que no observamos que se limite, restrinja, obstaculice o impida a la persona que ejerce la profesión de contador público autorizado, la libertad que le asiste para ser miembro de cualquiera asociación que reúna o agrupe a su gremio.

Lo que advierte este Pleno del contenido del párrafo acusado, es la distinción que se hace entre las asociaciones de contadores públicos autorizados, que se encuentran debidamente registradas ante la Junta Técnica de Contabilidad, para efectos de poder postular a sus representantes ante ésta.

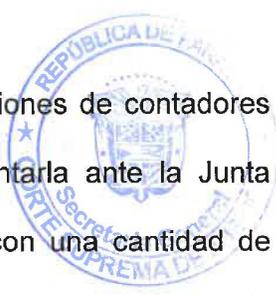
Esta distinción se aprecia de forma diáfana, ante el hecho de que existan más de diez asociaciones de contadores públicos autorizados, caso en el cual, solamente se permitirá que puedan ejercer el derecho de postular a sus representantes, ante este ente, a las diez primeras que tengan el mayor número de miembros asociados idóneos y activos.

Situación ésta, que evidencia una exclusión de las asociaciones de contadores públicos autorizados que no se encuentren por su cantidad de asociados, dentro de las diez primeras con mayor número de miembros.

De allí, que se les coarta ese derecho que tienen para aspirar a través de la postulación y la posibilidad de alcanzar la representación de la asociación, ante la Junta Técnica de Contabilidad.

Queda claro de lo expuesto, que se origina una distinción entre personas jurídicas que se encuentran en condiciones de igualdad, sin que exista una justificación objetiva y razonable, así como tampoco un motivo legítimo para limitar la representatividad de las asociaciones ante el ente superior y rector de la profesión de contador público autorizado, al crearse un privilegio a favor de unas frente a otras.

Al respecto es de relevancia puntualizar, que todas aquellas personas que se encuentran en igualdad de condiciones deben ser tratadas de forma igual, toda vez que no son permisibles los distingos entre los que comparten un plano de igualdad.



Así las cosas, no puede impedirse a aquellas asociaciones de contadores públicos autorizados a postular a quienes puedan representarla ante la Junta Técnica de Contabilidad, solo por el hecho de no cumplir con una cantidad de afiliados que les permita colocarse entre las diez primeras con mayor número de miembros, esto es, siempre que existan más de diez asociaciones, presupuesto éste del cual deviene una evidente discriminación entre todas las asociaciones que les asiste el derecho para postular a sus miembros y por consiguiente, a ser representadas ante dicho ente superior.

Reiteramos, se coarta el derecho de aquellas asociaciones que tengan interés en participar de forma activa e intervenir en los actos relacionados con el ejercicio de la profesión de contador público autorizado.

Precisado lo anterior, nos referimos a lo expuesto en la doctrina respecto al derecho a no ser discriminado, concebido como: *“el derecho fundamental de toda persona a no ser víctima de injustos tratamientos diferenciales que vulneren, por su efecto excluyente o restrictivo sobre la puesta en práctica de cualquiera de los derechos humanos, los principios de igualdad de trato y de igualdad de oportunidades constitucionalmente aceptados”*. (Madrid - Malo Garizábal, Mario, Derechos Fundamentales Conózcalos, Ejérzalos y Defiéndalos, pág.150)

Esta restricción en la normativa que regula la profesión de contador público autorizado, se configura en una discriminación de iure, toda vez, que se materializa por conducto de la ley.

Así las cosas, al permitir la ley un distingo y exclusión de conformidad con lo que hemos explicado, este Pleno ha constatado que en efecto se ha originado la vulneración de la prohibición del principio de no discriminación, así como el derecho de igualdad ante la ley, dispuestos en los artículos 19 y 20 del Estatuto Fundamental, respectivamente.

Al haber corroborado estas infracciones al Estatuto Fundamental, de igual manera vemos, que el párrafo acusado también transgrede el artículo 17 de esta norma suprema, puesto que se ha inobservado la efectividad de los derechos de las

43

asociaciones de contadores públicos autorizados que no se encuentren dentro de las primeras diez con mayor cantidad de miembros (cuando existan más de diez asociaciones debidamente registradas ante la Junta Técnica de Contabilidad), puntualmente, el de postular a sus miembros y por consiguiente, a ser representados ante el ente rector de esta profesión.

De este análisis concluimos que en virtud de las violaciones de los artículos 17, 19, 20 del Estatuto Fundamental, con sustento en la motivación explicada, lo procedente es que se declare que es inconstitucional el parágrafo del numeral 4, del artículo 18 de la Ley 280 de 30 de diciembre de 2021 "Que regula el ejercicio de la profesión de contador público autorizado" y así será declarado.

#### PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo que antecede, la **CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el parágrafo del numeral 4, del artículo 18 de la Ley 280 de 30 de diciembre de 2021 "Que regula el ejercicio de la profesión de contador público autorizado", que dice: "*Parágrafo: Queda establecido que en el momento en que existan más de diez organizaciones representativas de los profesionales de la contabilidad, debidamente registrados ante la Junta Técnica de Contabilidad; tendrán derecho propio de postular sus representantes ante la Junta Técnica de Contabilidad las diez primeras asociaciones que tengan en ese momento el mayor número de miembros asociados idóneos y activos.*"

Notifíquese,

  
**ANGELA RUSSO DE CEDEÑO**

  
**CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES**

  
**OLMEDO ARROCHA OSORIO**

  
CECILIO CEDALISE RIQUELME

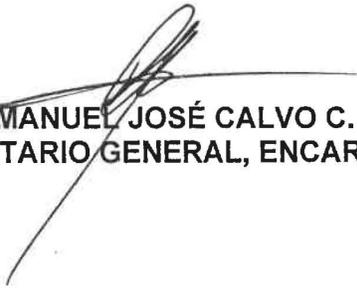
  
MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA  
(CON SALVAMENTO DE VOTO)

  
MIRIAM CHENG ROSAS

  
MARIBEL CORNEJO BATISTA  
CON SALVAMENTO DE VOTO

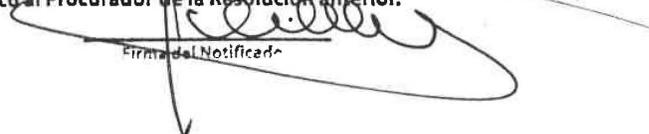
  
ARIADNE MARIBEL GARCÍA ANGULO

  
MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

  
MANUEL JOSÉ CALVO C.  
SECRETARIO GENERAL, ENCARGADO



SECRETARÍA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
En Panamá a los 23 días del mes de agosto  
e 20 23 a las 3:15 de la tarde  
Notifico al Procurador de la Resolución anterior.

  
Firma del Notificador

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL

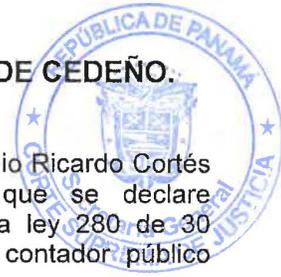
Panamá 8 de Sept de 20 23

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

44

**ENTRADA N°46185-2022****MAGDA: ÁNGELA RUSSO DE CEDEÑO.**

Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Licenciado Publico Ricardo Cortés C actuando en su propio nombre y representación, para que se declare inconstitucional el parágrafo del numeral 4 del artículo 18 de la ley 280 de 30 diciembre de 2021, que regula el ejercicio de la profesión de contador público autorizado.



**SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGDA. MARÍA CRISTINA CHEN  
STANZIOLA**

Con el respeto que me caracteriza, debo señalar que no comparto la decisión adoptada por la mayoría, que consiste en declarar inconstitucional el parágrafo del numeral 4 del artículo 18 de la ley 280 de 30 de diciembre de 2021, que regula el ejercicio de la profesión de contador público autorizado.

Para fundamentar mejor mi postura me permito señalar que el referido parágrafo contiene el siguiente texto: "Queda establecido que en el momento en el que existan más de diez organizaciones representativas de los profesionales de la contabilidad, debidamente registrados ante la Junta Técnica de Contabilidad, tendrán derecho propio de postular sus representantes ante la Junta Técnica de Contabilidad las diez primeras asociaciones que tengan en ese momento el mayor número de miembros asociados idóneos y activos".

Ante este escenario, la mayoría de los magistrados concluye que el permitir esta distinción, constituye una discriminación que se materializa a través de la ley, permitiéndose en consecuencia, un distingo, que vulnera la prohibición del principio de no discriminación, así como el derecho de igualdad ante la ley, según lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Carta política. Y que de igual forma se transgrede el artículo 17 de nuestra Constitución, pues vulnera la efectividad de los derechos de aquellas asociaciones de contadores públicos autorizados que no se encuentren dentro de las diez primeras con mayor cantidad de miembros, prohibiéndoles el derecho de postularse y por consiguiente, a ser representados ante la Junta Técnica de Contabilidad.

45

Pues la Resolución parte del supuesto que al establecerse legalmente un trato diferenciado entre las distintas asociaciones de contadores públicos autorizados, en función de aquellas diez primeras que cuenten con el mayor número de asociados, se genera un trato desigual entre las asociaciones de contadores, lo que vulnera el principio constitucional de la no discriminación, contenida en el artículo 19 de la Constitución. Al respecto debo puntualizar que existen reglas interpretativas de la Constitución que no debemos desconocer y es que no toda diferenciación legalmente establecida, genera una discriminación o privilegio o vulnera el principio de igualdad.

Además de que el principio de interpretación conforme de la Constitución obliga a todo intérprete constitucional a escoger de todas las interpretaciones posibles, aquella que más armonice con el texto, principios y valores de la Constitución.

En el caso que nos ocupa, la regla para ponderar la no discriminación o trato diferenciado es que a los iguales hay que tratarlos iguales y a los diferentes de forma diferente. El párrafo declarado inconstitucional, fija el número máximo de las diez asociaciones con mayor número de miembros activos e idóneos, en realidad lo que se busca es equilibrar y proporcionar la representatividad en los miembros de la Junta Técnica de Contabilidad, atendiendo a un criterio de representatividad social y deliberativa y no, de discriminación o trato desigual.

En términos prácticos, me gustaría realizar un ejercicio ilustrativo, para enfatizar que no existe infracción constitucional alguna.

El artículo 18 de la ley 280 de 2021, contiene cuatro numerales acerca de la composición de la Junta Técnica de Contabilidad. Siendo así las cosas, la Junta Técnica de Contabilidad estará integrada por contadores públicos autorizados idóneos, a saber:

Numeral 1. Un contador público autorizado designado por el Ministerio de



Comercio e Industrias, quien fungirá como secretario.

Numeral dos. Dos profesores de contabilidad designados por la Universidad de Panamá, un principal y un suplente.

Numeral tres. Dos profesores de contabilidad de una Universidad particular, que dicte la carrera de licenciatura en contabilidad, designado por la Universidad que escoja el Consejo de Rectores de Panamá, ambos en condición de un principal y un suplente.

Numeral cuatro, **un contador público autorizado designado por cada una de las asociaciones representativas de los profesionales de la contabilidad**, debidamente registrados ante la Junta Técnica de Contabilidad, con un límite de diez asociaciones con mayor número de miembros.

De acuerdo con este ejercicio matemático la Junta Técnica de Contabilidad, cuenta con cinco miembros, de los cuales dos son suplentes, más un contador público autorizado por cada una de las asociaciones hasta llegar a un tope de diez. Por lo que en un escenario ideal, el tope de diez, (que en la actualidad no se ha alcanzado y se encuentra integrada por cuatro asociaciones de contadores públicos autorizados), nos daría como resultado la composición de una Junta Técnica de Contabilidad integrada por quince miembros, de los cuales trece serían principales y dos suplentes.

Este sencillo ejercicio matemático nos lleva a la conclusión de que las asociaciones de contadores públicos autorizados se encuentran debidamente representadas en la Junta Técnica de Contabilidad. Por lo que el límite impuesto por la ley de diez asociaciones con el mayor número de miembros, supera en número la participación del resto de los actores sociales que integran la Junta Técnica de Contabilidad, (autoridades, Ministerio de Comercio e Industrias (1), Universidad Estatal (2), Universidad Privada (2) y asociaciones de contadores públicos autorizados, hasta un máximo de 10).

A mi modo de ver, la conformación de la Junta Técnica de Contabilidad

KX



consagrada en el artículo 18, numeral cuatro, cuyo parágrafo se declara inconstitucional, lo que busca es garantizar la representatividad dentro de ese ente rector de la profesión de contador público autorizado, sin que se rompa el equilibrio y la proporción en la toma de decisiones. Por lo que el hecho de que la ley priorice la representatividad de las asociaciones de contadores públicos autorizados en aquellas diez primeras asociaciones que cuenten con el mayor número de miembros asociados idóneos y activos, no constituye una violación al derecho a la igualdad. Ni se traduce en un distingo, ni mucho menos afecta la representatividad en la Junta Técnica de Contabilidad de las asociaciones de contadores públicos autorizados. Ello es así, por un lado, ya que por razones prácticas en una Junta de Contabilidad no pueden concurrir ni todos los contadores públicos autorizados idóneos, ni todas las asociaciones de contadores públicos autorizados que se conformasen en el futuro, puesto que dificultaría tanto la representatividad, como la toma de decisiones.

Y en segundo lugar, y que me parece el aspecto más importante, tal disposición en la cual se establece que son solo las diez primeras asociaciones de contadores públicos autorizados idóneos y activos que en ese momento tengan el mayor número de miembros, los que puedan integrar la Junta Técnica de Contabilidad, se encuentra debidamente justificada en un elemento objetivo y razonable. Por lo que no es cierto que toda diferenciación que establezca la ley, rompa el principio de igualdad, ni genera un distingo en favor de unas y en detrimento de las otras asociaciones. Puesto que en realidad, serán los propios contadores públicos autorizados activos e idóneos los que determinen a qué asociación desean pertenecer, garantizándose de esta forma la igualdad, la libertad y el equilibrio en la representación de los contadores públicos y así como la toma de decisiones.

Por las anteriores consideraciones y con el mayor respeto, soy del criterio que

en la presente causa, no existe infracción constitucional alguna.

Por no ser este el criterio de la mayoría, debo expresar el presente  
SALVAMENTO DE VOTO.

Fecha ut supra,

MARÍA CRISTINA CHEN STANZIOLA.  
MAGISTRADA.

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

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA  
DE SU ORIGINAL  
Panamá 8 de Sept de 2023  
Secretario General de la  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
Mgstr. Manuel José Calvo C.  
Sub-Secretario General  
Corte Suprema de Justicia



4A

**ENTRADA N°46185-2022 (FONDO)**  
**MAGISTRADA ÁNGELA RUSSO DE CEDEÑO**  
DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL PARÁGRAFO DEL NUMERAL 4 DEL ARTÍCULO 18 DE LA LEY N°280 DE 30 DE DICIEMBRE DE 2021 QUE REGULA EL EJERCICIO DE LA PROFESIÓN DE CONTADOR PÚBLICO AUTORIZADO.



### **SALVAMENTO DE VOTO**

#### **MAGISTRADA MARIBEL CORNEJO BATISTA**

Con el debido respeto, debo manifestar que no comparto la decisión adoptada en la sentencia consistente en DECLARAR QUE ES INCONSTITUCIONAL el parágrafo del numeral 4 del artículo 18 de la Ley N°280 de 30 de diciembre de 2021 "Que regula el ejercicio de la profesión de Contador Público Autorizado".

Según la resolución, el hecho de que la norma determine que solo las diez asociaciones representativas de los profesionales de la contabilidad con más miembros pueden tener un representante en la Junta Técnica de Contabilidad, viola los artículos 17, 19, 20 y 163.1 de la Carta Magna porque: 1) "...evidencia una exclusión de las asociaciones de contadores públicos autorizados que, por su cantidad de asociados, no se encuentren dentro de las diez primeras con mayor número de miembros" y 2) "...se origina una distinción entre personas jurídicas que se encuentran en condiciones de igualdad, sin que exista una justificación objetiva y razonable, así como tampoco un motivo legítimo para limitar la representatividad de las asociaciones ante el ente superior y rector de la profesión de contador público autorizado, al crearse un privilegio a favor de unas frente a otras".

De cara a tales argumentos resulta conveniente considerar que de conformidad con el primer apartado del artículo 4 de la Ley N°280 de 2022, "cada una de las asociaciones representativas de los profesionales de la contabilidad" formará parte de la Junta Técnica de Contabilidad a través del miembro que designen, por lo que resulta objetivamente razonable que ello recaiga, como lo prevé el párrafo demandado, sobre aquellas en que confluyan la mayor cantidad de profesionales de esta rama del saber.

50



En el ejercicio del derecho fundamental de asociación reconocido en el artículo 39 de la Constitución Política, los profesionales de la contaduría idóneos escogen libremente a qué organizaciones pertenecer, cuál de ellas simboliza de forma más fidedigna sus convicciones o aspiraciones comunes. Así, mientras más individuos se decantan por elegir unas u otras, se va perfilando ese atributo de mayor y mejor representatividad que, desde un criterio razonablemente objetivo y acorde con la obligación constitucional de las autoridades de garantizar los derechos individuales y sociales, pretendió materializar el legislador en la conformación de la Junta Técnica de Contabilidad.

Ciertamente hay diferencia entre asociaciones con más o menos miembros, como las hay entre las que tengan más o menos hombres, mujeres, jóvenes, adultos mayores, etc., pero en atención al parámetro de representatividad general que evidentemente subyace en la norma impugnada respecto a la conformación del ente rector de la profesión liberal que nos ocupa, el estándar igualitario viene suministrado por el concepto de "asociaciones representativas" que, según el artículo 19 de la Ley N°280 de 2022, corresponde a las que tengan, como mínimo, 150 miembros activos.

Se encuentra dentro de lo opinable si esta cifra de 150 miembros activos para las asociaciones de contadores les convierte en representativas, pero lo cierto es que, en la actualidad, solo cuatro asociaciones cumplen con ese atributo y, por tal motivo, forman parte de la Junta Técnica de Contabilidad<sup>1</sup>: 1) La Asociación de Contadores Públicos Autorizados de Panamá; 2) La Asociación de Mujeres Contadoras Públicas Autorizadas de Panamá; 3) El Movimiento de Contadores Públicos Independientes y; 4) El Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Panamá.

De lo anterior se sigue que el criterio de 10 asociaciones con posibilidad de formar parte de la Junta Técnica de Contabilidad es bastante laxo y previsor ya que, a la fecha, está lejos de resultar operativo. Se trata de un límite formal cuya eficacia está conectada con el presupuesto material de que existan más de 10 asociaciones de

<sup>1</sup> A este respecto es consultable el Decreto Ejecutivo N°14 de 21 de julio de 2022 promulgado en la Gaceta Oficial N°29596 de 9 de agosto de 2022.

51

contadores con, al menos, de 150 miembros activos. Cuando lleguen a existir más de diez asociaciones que cumplan con ese punto de referencia, deviene razonable y, por eso no discriminatorio<sup>2</sup>, que la representatividad en la Junta Técnica de Contabilidad recaiga en las que más miembros activos las conformen, porque esa realidad es el resultado natural del proceso de selección autónomo y espontáneo de los contadores públicos autorizados en el ejercicio de libertad de asociación.

Y es que cobra importancia operativa o práctica que el Organismo tenga un número de miembros predefinido en función de indicadores de representatividad gubernamental (un miembro), académica (dos miembros) y profesional, componente que pasó de los cuatro miembros que contemplaba la Ley N°57 de 1 de septiembre de 1978, hasta los posiblemente diez miembros que ahora establece la Ley N°280 de 30 de diciembre de 2021, lo cual supone una evolución normativa que acrecienta el grado de participación y vocería autorizada de los contadores públicos autorizados activos.

Tómese en cuenta, por otro lado, que la libertad de ejercer profesiones u oficios, tal como fue concebida por el constituyente, puede ser reglamentada por el legislador en materia de idoneidad, de allí que la composición de la corporación pública encargada de otorgarla a los contadores públicos encuentra cobertura en la reserva legal del artículo 40 de la Carta Magna.

Por lo anterior, el desenlace de esta acción de inconstitucionalidad debió ser opuesto al que hace constar, pero como este no fue el criterio de la mayoría del Pleno, **SALVO MI VOTO.**

Fecha *ut supra*.



*[Handwritten signature]*  
**MARIBEL CORNEJO BATISTA**

*[Handwritten signature]*  
**MANUEL JOSÉ CALVO C.**  
 SECRETARIO JUDICIAL, ENCARGADO

**LO ANTERIOR ES FIEL COPIA DE SU ORIGINAL**  
 Panamá 8 de Sept de 20 23  
*[Handwritten signature]*  
 Secretario General de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
**Mgstr. Manuel José Calvo C.**  
 Sub-Secretario General  
 Corte Suprema de Justicia

<sup>2</sup> En este sentido, en la Sentencia de 29 de diciembre de 2009 en la Entrada N°1230-04, el Pleno adoptó el punto de vista de la Corte Europea de Derechos Humanos según el cual "...sólo es discriminatoria una distinción cuando "carece de justificación objetiva y razonable".