

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ASAMBLEA LEGISLATIVA
LEGISPAN

Tipo de Norma: FALLO

Número: 1

Referencia: 032-99

Año: 1999

Fecha(dd-mm-aaaa): 20-12-1999

Título: DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTICULO 10 DE LA RESOLUCION N° 5 DE 4 DE AGOSTO DE 1993, EXPEDIDA POR LA JUNTA DE CONTROL DE JUEGOS.

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Gaceta Oficial: 23992

Publicada el: 17-02-2000

Rama del Derecho: DER. CONSTITUCIONAL, DER. FINANCIERO

Palabras Claves: Juegos de azar, Juego

Páginas: 10

Tamaño en Mb: 2.227

Rollo: 200

Posición: 2033

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
ENTRADA 032-99
FALLO DEL 20 DE DICIEMBRE DE 1999

Entrada 032-99: Demanda de Inconstitucionalidad contra el Artículo 10 de la Resolución N°5 de 4 de agosto de 1993, expedida por LA JUNTA DE CONTROL DE JUEGOS.-

Magistrado Ponente: Eligio A. Salas

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-PLENO.-Panamá, veinte (20) de diciembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).-

V I S T O S:

El licenciado GABRIEL MARTINEZ GARCES, actuando en su propio nombre, ha interpuesto demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 10 de la Resolución 5 de 4 de agosto de 1993, expedida por la Junta de Control de Juegos.

La demanda fue admitida por cumplir los requisitos de forma que establece la Ley.

Posteriormente se corrió traslado de la misma al Ministerio Público para que emitiera concepto, entidad que surtió su opinión en el sentido de que el artículo impugnado es constitucional. Sobre la violación que se le atribuye al artículo demandado respecto al artículo 10 de la Resolución, se expresó lo siguiente:

" Opinión de la Procuraduría de la Administración con relación a este cargo.

Con relación al presente cargo de inconstitucionalidad, este Despacho entiende que el principal argumento del actor, es que la norma impugnada establece un "privilegio" a favor de los Bancos en detrimento de otras empresas comerciales que se dedican a la emisión y colocación de fianzas, como lo son las compañías de seguros y las compañías afianzadoras.

Sobre el particular, partimos del criterio que la norma impugnada no establece un tratamiento desigual injustificado, entre Bancos, Compañías Aseguradoras, Afianzadoras y otras, sino que enuncia algunos documentos o títulos que pueden servir para garantizar la entrega de lo premios en las Rifas Públicas, sobre lo cual abundaré más adelante.

Sin perjuicio de ello, y en el evento que si nos encontráramos frente a un trato desigual injustificado de personas jurídicas, tampoco sería el artículo 19 de la Constitución la norma violada, puesto que existen numerosos pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, en el sentido de considerar que solamente las personas naturales, seres de la especie humana, pueden ser protegidas de los fueros, privilegios personales y discriminaciones a las que se refiere el artículo 19 de la Constitución Política. Esto es, en sentido contrario, que las personas jurídicas también llamadas personas morales, no pueden, por sí solas, considerarse perjudicadas por razón de fueros, privilegios personales o discriminaciones, precisamente, porque carecen de los atributos de sexo, religión, clase social, raza, nacimiento o ideas políticas, a las que se refiere la norma Constitucional, ya que tales atributos solamente pueden afectar a la persona natural o física.

A guisa de ejemplo, mediante Resolución del 30 de octubre de 1987, nuestro Tribunal Constitucional expresó:

" Comparte igualmente esta Corte el criterio del Señor Procurador de la Administración cuando dice que: 'Cuando se calumnia o injuria a una Corporación Pública o a un servidor público, por razón del ejercicio del cargo del que es titular, se afectan en mayor o menor medida los intereses de la comunidad cuando desarrollan sus atribuciones'.

Y, ampliando este concepto es necesario señalar que esta Corporación de Justicia ha estimado que jurídicamente la palabra persona tiene dos acepciones distintas que conviene señalar con precisión:

- a) La que se refiere a las personas ..
.....
- b).....
.....

Con lo expuesto, sustentamos nuestra opinión, que no se ha violado en esta ocasión, el artículo 19 de la Constitución Política.
(Fojas 11 a 13)

En cuanto a la infracción que se atribuye a la Resolución del artículo 20 de la Carta Fundamental, se manifestó lo siguiente:

" Opinión de la Procuraduría de la Administración con relación a este cargo.

Es evidente, que la norma objeto de la presente impugnación Constitucional, no tiene el vicio que indica la parte demandante, toda vez que, como se sostuvo al opinar sobre el cargo de inconstitucionalidad inmediatamente anterior, no le está dispensado a personas, tratamientos jurídicos distintos ante supuestos de hecho iguales. Se trata de un acto, que establece los instrumentos, a través de los cuales, se puede consignar las fianzas ante la Junta de Control de Juegos, cuando se pretendan realizar Rifas Públicas, ya se trate de propaganda o de especulación; esto quiere decir, que sin distinción alguna, cualquier persona natural o jurídica que pretenda realizar dicha actividad deberá sujetarse a la regulación del artículo 10 de la Resolución No.5 de 4 de agosto de 1999(sic.), expedida por la Junta de Control de Juegos.

Distinta sería la situación, si la norma reglamentaria expedida por la Junta de Control de Juegos fuera aplicable a ciertos panameños, y no a los extranjeros o a otros panameños, bajo una misma suposición fáctica. En este último caso, si se configuraría la infracción del artículo 20 de nuestra Carta Política.

Además, a mi entender, al establecer la norma que para consignar la fianza que garantiza la entrega de los premios en casos de Rifas, se podrán utilizar ciertos títulos de comercio y del Estado, no se impide definitivamente que se acepten otros títulos no mencionados en la norma, toda vez que la misma no es de carácter taxativo, sino enunciativo.

Recientemente, como ejemplo contrario, esta Procuraduría, se pronunció a favor de una solicitud de inconstitucionalidad, en contra de una norma del Código de Trabajo, porque el listado contenido en el mismo si posee un carácter taxativo que impide a algunas empresas que generalmente se dedican a colocar fianzas de cumplimiento, el realizar dicha actividad lícita, en la jurisdicción laboral; tal como podrá verificarse, a renglón seguido, por la presencia de los términos imperativos "Siempre y "consistirá":

"Artículo 617: Siempre que este Código requiera que una parte dé caución, la garantía consistirá en dinero en efectivo, hipoteca o bonos del Estado"

En consecuencia, al establecerse en el artículo 10 de la Resolución No.5 de 4 de agosto de 1993, expedida por la Junta de Control de Juegos, que ciertos documentos podrán servir de garantía para la entrega de los premios de las rifas, simplemente se está orientando, con algunos ejemplos, al servidor público que debe aplicar la norma y a las personas que realizan rifas, pero ello en forma alguna puede interpretarse como una limitación para que se presenten y acepten otros documentos o títulos que son de circulación legal y cuentan con el suficiente crédito para respaldar la obligación de que se trate.

Por tanto, considero en esta oportunidad, que tampoco se ha infringido el artículo 20 de la Constitución Política.

.....

Como corolario de lo anterior, solicito respetuosamente a los Magistrados que integran el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en calidad de Tribunal Constitucional, que se sirvan declarar CONSTITUCIONAL el artículo 10 de la Resolución No.5 de 4 de agosto de 1999, expedida por la Junta de Control de Juegos." (Fojas 15 a 17)

Veamos, entonces, lo que plantea el accionante en su demanda, para luego decidir si el cargo de inconstitucionalidad está fundamentado o no.

En los hechos de la demanda se dice que mediante Resolución No. 5 de 4 de agosto de 1993, la Junta de Control de Juegos aprobó el nuevo reglamento de Juegos de Suerte y Azar, de actividades que se originan en apuestas y de promociones comerciales. El artículo 10 de la resolución establece que para la celebración de toda rifa debe consignarse una fianza que garantice la entrega de los premios. Conforme a este artículo la fianza puede constituirse mediante Cheque Certificado, Bonos del Estado o Carta de Garantía Bancaria, expedidos a favor de la Junta de Control de Juegos o Títulos Valores del Estado.

El artículo 10 de la Resolución No.5 de 4 de agosto de 1993, cuya declaratoria de inconstitucionalidad se solicita, establece lo siguiente:

"Artículo 10: Toda Rifa ya sea Propaganda o de Especulación que se pretenda realizar, deberá consignar una fianza para garantizar la entrega de los respectivos premios y podrá constituirse mediante cheque certificado a favor de la Junta de Control de Juegos, Bonos del Estado o Carta de Garantía Bancaria expedida a favor de la Junta de Control de Juegos. También podrá aceptarse como fianza cualquier otro Título o Valor expedido por el Estado cuando la Ley que emita dichos Títulos o Valores así lo establezca."

Como disposiciones constitucionales infringidas se citan los artículos 19 y 20 de la Constitución. Veamos lo que dice el demandante al respecto.

1- El artículo 19 de la Constitución Nacional establece:

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

Se alega que el artículo 10 de la Resolución No.5 de 4 de agosto de 1993 viola la norma fundamental, previamente transcrita, debido a que "limita la constitución de fianzas" únicamente a cheques certificados, bonos del Estado, cartas de garantía bancaria, títulos o valores del Estado, "establece un privilegio a favor de los bancos y las empresas que se dedican a negociar Bonos y Valores del Estado", en detrimento de las compañías de seguros y afianzadoras que se dedican a la actividad mercantil de emisión y colocación de fianzas.

2- El artículo 20 de la Carta Fundamental es del tenor siguiente:

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

A juicio del recurrente el artículo 10 de la Resolución No.5 de 4 de agosto de 1993 viola en artículo 20 de la Constitución en forma directa por comisión, ya que al establecer que las fianzas para la celebración de rifas sólo pueden ser constituidas por cheques certificados, bonos, cartas de garantía bancaria y títulos o valores del Estado se "atenta contra el principio de igualdad jurídica ante la ley que consagra la precitada norma constitucional", toda vez que sólo se permite a bancos y empresas que se dedican a negociar dichos instrumentos del Estado, emitir ese tipo de fianzas, en detrimento de las compañías de seguros y afianzadoras, que son precisamente las que se dedican a la actividad de emitir fianzas de garantía. Al no aceptarse las fianzas de estas

compañías "se atenta contra el principio constitucional de igualdad de los panameños ante la Ley, cuyo objetivo es que las normas jurídicas que dicte el Estado estén inspirada en este principio y que de su aplicación no se produzca una desigualdad".

Concluye la censura citando lo que ha dicho la Corte sobre el principio de igualdad, que consiste "en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias".

CRITERIO DE LA CORTE

La norma demandada impone, en primer lugar, un deber a toda persona que pretenda realizar una rifa, consistente en la obligación de consignar una fianza. En segundo lugar, establece diversos instrumentos mediante los cuales el interesado podrá constituir dicha fianza, a través de cheques certificados a nombre de la Junta de Control de Juegos, bonos del Estado o cartas de garantía bancaria a favor de la Junta de Control de Juegos y, también, acepta cualquier otro título o valor expedido por el Estado, cuando la ley que los emita así lo establezca.

El primer cargo, sobre la violación del artículo 19 de la Constitución, se fundamenta en el argumento de que la norma legal acusada establece un privilegio a favor de los bancos y empresas que se dedican a negociar bonos y valores del Estado, con exclusión de las compañías de seguros y las afianzadoras.

Antes de determinar si el cargo endilgado al precepto legal prospera o no, examinaremos el significado y alcance que la jurisprudencia constitucional ha atribuido al citado artículo 19 de la Carta Fundamental. Veamos:

"... el artículo 19 de la Constitución trae dos mandatos distintos y categóricos. En efecto éste señala en primer lugar que no habrá fueros ni privilegios

gios personales (por cualquier causa aclaramos nosotros) y luego añade en segundo lugar "ni discriminación por razón de raza, nacimiento clase social, sexo religión o ideas políticas". Esto es, que los "fueros y privilegios" son cosa distinta a la "discriminación" por las razones apuntadas. De manera que una legislación que establezca privilegios o fueros deviene inconstitucional aunque tal establecimiento o concesión no lo sea por razones sociales, religiosas o raciales.

... si la ley otorga a la Corte Suprema de Justicia la facultad de confeccionar la lista de Curadores no se está creando ningún fuero o privilegio porque ..., como uno de los organismos supremos del Estado, no actúa a favor de nadie en particular ...

Pero cuando la ley da esta facultad exclusivamente "a la Asociación del Comercio residente en la ciudad de Panamá" si está confiriendo un privilegio especial a ese organismo porque excluye, como afirma el postulante, a una serie de asociaciones que tiene iguales o similares intereses."

(Subrayado es nuestro)
(Fallo de 28 de mayo de 1979, JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, Tomo III, Universidad de Panamá, 1985.)

De lo expuesto se infiere que la norma constitucional prohíbe el otorgamiento de fueros y privilegios sin especificar las causas debido a las cuales estos pudieran producirse. Sin embargo, si menciona taxativamente ciertas razones por las cuales prohíbe la discriminación, como son la raza, el nacimiento, la clase social, el sexo, la religión y las ideas políticas.

Por tanto, aunque en el presente caso la acusación de que existe un privilegio no se señale con base en alguna de las mencionadas causas de discriminación, aún así cabe la posibilidad de que el supuesto fuero o privilegio se produzca por otras razones.

Sobre este punto resulta oportuno aclarar, en sentido contrario a la opinión categórica de la Procuradora de la Administración, que no solamente sobre las personas naturales (seres de la especie humana) pueden recaer los fueros o privilegios prohibidos por el artículo 19 de la Constitución Política, ya que, aún cuando las personas jurídicas carecen de

los atributos señalados por la norma fundamental (sexo, raza, religión, etc.), la concesión o establecimiento de un privilegio especial puede obedecer a otras razones que generen desigualdad, incluso entre asociaciones u organizaciones con similares intereses, como se contempló en la jurisprudencia previamente citada.

La doctrina y jurisprudencia constitucional, en forma reiterada, 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. En tal sentido y en relación al espíritu del artículo 19 constitucional, se aclara:

" La palabra "fuero" que además de privilegio significa legislación especial para determinado territorio o para un grupo de personas puede aplicarse en el sentido constitucional a cualquier disposición o grupo de disposiciones que tiendan a conceder una situación ventajosa o de exclusión a favor de una o un número plural de personas que las haga acreedores a un tratamiento especial y discriminatorio frente al resto de los ciudadanos. La prohibición del fuero se relaciona íntimamente con el principio de igualdad ante la ley consagrado en el Artículo 20 del Estatuto Político. Pero esto no significa tampoco que el Estado no pueda legislar en forma especial si se dan circunstancias especiales. Entre los múltiples ejemplos que ofrece nuestro derecho público y civil tenemos por ejemplo las leyes especiales para menores, el derecho laboral, los privilegios del Presidente de la República y de los Magistrados y Legisladores, el amparo de pobreza, etc., en los que dadas ciertas calidades en las personas se establece un régimen para ellas distinto al que rige para la generalidad. En síntesis el principio fundamental es el siguiente:

"En igualdad de circunstancias debe regir una ley igual". Tal principio se recoge en la máxima latina "ubi eadem ratio, eadem iuris dispositio".

(Subrayado es nuestro)

(Fallo de 14 de julio de 1980, publicado en JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL, Tomo III, pp.175-175, Universidad de Panamá, 1985)

Consecuentemente, el contenido esencial del referido artículo 20 de la Constitución sigue siendo el mismo: "ante igualdad de circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato, y en desigualdad de circunstancias, puede ofrecerse desigualdad de trato" (Cfr. S.13/10/97, RJ p.144).

En cuanto a lo normado por el artículo 20 de la Constitución, el demandante alega que el artículo 10 de la Resolución de la Junta de Control de Juegos atenta contra el principio de igualdad jurídica ante la ley, porque permite a los bancos y empresas, que se dedican a negociar instrumentos del Estado, emitir las aludidas fianzas para garantizar las rifas, en detrimento de las compañías aseguradoras y afianzadoras que tienen entre sus objetos actividades de afianzamiento.

Como se aprecia, este cargo es básicamente igual al anterior y, como en dicho caso, esta Superioridad estima que está justificado.

Sobre el particular, la norma reglamentaria atacada impone la obligación en que se encuentra toda persona que pretenda realizar una rifa de consignar una fianza y, además enumera los instrumentos mediante los cuales podrán obtener dicha fianza, dentro de lo cual comprende las entidades emisoras de los mismos, como son los bancos y las empresas que se dedican a negociar los instrumentos o valores del Estado. Evidentemente, ello implica un trato diferenciado entre personas jurídicas (empresas) que están colocadas en la misma categoría o bajo las mismas circunstancias, por tener iguales intereses en cuanto a la comercialización de fianzas.

Consecuentemente, si bien es cierto que la norma reglamentaria acusada establece un mandato dirigido a toda persona que pretenda realizar una rifa, en el sentido de consignar una fianza, también establece un sistema de privilegio en favor de los bancos y en detrimento de las compañías aseguradoras y afianzadoras, pues no incluye a estas últimas entre las entidades que pueden suministrar tal instrumento para satisfacer la aludida obligación.

002100

En conclusión, el acto reglamentario demandado conculca los artículos 19 y 20 de la Carta Fundamental.

Por las consideraciones expuestas, LA CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el artículo 10 de la Resolución No. 5 de 4 de agosto de 1993, expedida por LA JUNTA DE CONTROL DE JUEGOS.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

MAG. ELIGIO A. SALAS

MAG. JOSE A. TROYANO

MAG. GRACIELA J. DIXON C.

MAG. FABIAN A. ECHEVERS

MAG. ROGELIO A. FABREGA Z.

MAG. HUMBERTO A. COLLADO T.

MAG. MIRTZA ANGELICA
FRANCESCHI DE AGUILERA

MAG. ARTURO HOYOS

MAG. EDGARDO MOLINO MOLA

DR. CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General.
