

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ASAMBLEA LEGISLATIVA  
LEGISPAN  
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

*Tipo de Norma:* FALLO

*Número:* 1

*Referencia:*

*Año:* 2000

*Fecha(dd-mm-aaaa):* 01-06-2000

*Título:* DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTICULO PRIMERO DEL DECRETO N° 194-LEG DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 1999 DICTADO POR EL CONTRALOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

*Dictada por:* CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

*Gaceta Oficial:* 24120

*Publicada el:* 18-08-2000

*Rama del Derecho:* DER. CONSTITUCIONAL

*Palabras Claves:* Carta magna, Constitución, Extranjeros, Nacionalidad y ciudadanía, Beneficios del trabajador, Seguridad social

*Páginas:* 7

*Tamaño en Mb:* 0.651

*Rollo:* 511

*Posición:* 2217

con la Tesorería un Régimen Impositivo Común que regule el funcionamiento interno del Sistema de recaudación Mancomunado. Este Régimen deberá ser aprobado por los Concejos Municipales correspondientes.

Dado en el salón de Reuniones del Consejo Municipal de Pocrí, a los Tres (3) días del mes de mayo del Dos Mil (2,000).

El Presidente del Consejo Municipal  
H.C. EUCLIDES GUTIERREZ

La Secretasria  
LOURDE HERRERA V.

ALCALDIA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE POCRI, TRES DE MAYO DE DOS MIL.

APROBADO

EJECUTESE Y CUMPLASE

El Alcide Municipal  
EVERILDO I. DOMINGUEZ G.

La Secretaria  
VILMA C. DE DE AVILA

---

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
FALLO DE 1º DE JUNIO DE 2000

REPUBLICA DE PANAMA  
ORGANO JUDICIAL

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA-PLENO

PANAMA, PRIMERO (1o.) DE JUNIO DE DOS MIL (2000).

VISTOS:

Ante el Pleno de esta Corporación de Justicia interpuso el Licenciado GABRIEL MARTINEZ GARCES, en su condición de abogado y en nombre propio, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo primero del Decreto N°194-Leg de 17 de septiembre de 1999 dictado por el Contralor General de la República.

NORMA LEGAL ACUSADA

El artículo primero del Decreto N°194-Leg de 17 de septiembre de 1999, es del siguiente tenor:

"ARTÍCULO PRIMERO: A partir de la vigencia del presente Reglamento, la Contraloría General de la República sólo aprobará y aceptará como fianzas a favor del Estado, para garantizar obligaciones asumidas por sus contratistas, cuando son otorgadas por compañías aseguradoras, aquellas emitidas en la forma, términos y condiciones establecidos en la Ley 56 de 1995 y por las disposiciones del presente Decreto."

#### **DISPOSICIÓN CONSTITUCIONAL VIOLADA Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN**

El demandante estima como violado el artículo 20 de la Constitución Nacional, que transcribimos a continuación:

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

Al explicar el concepto de la infracción, el recurrente argumenta que se atenta contra el principio de igualdad jurídica ante la ley que consagra la precitada norma constitucional, toda vez que según lo dispuesto en el artículo 111 de la Ley 56 de 1995, las fianzas pueden igualmente constituirse mediante garantías bancarias o en cheques librados o certificados, documentos estos que son emitidos por Bancos y que al tenor del artículo impugnado, pueden ser emitidas sin la exigencia de ninguna reglamentación, modelos o condiciones,

como si les exige a las fianzas emitidas por las compañías de seguros, la norma impugnada.

En este mismo sentido, en opinión del demandante, al establecer condiciones, limitaciones y requisitos, sólo para las fianzas que sean emitidas por las compañías de seguros y no así por las emitidas por los bancos, atenta contra el principio constitucional de igualdad de los panameños ante la Ley, cuyo objetivo es que las leyes que dicte el Estado estén inspiradas en este principio y que de la aplicación de las normas jurídicas no se produzca una desigualdad.

#### OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA

En opinión del Procurador General de la Nación a través de la Vista N°43 de 16 de diciembre de 1999 (fs.8-16), considera que el artículo primero del Decreto N°194-LEG de 17 de septiembre de 1999, no viola el artículo 20 de la Constitución Política, ni ninguna otra norma del texto constitucional, aduciendo en este sentido que dicho artículo constitucional tutela el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, y no en relación de los nacionales entre sí, cuando encontrándose en igualdad de condiciones la ley produce desigualdades, procurando una aplicación uniforme de la ley ante circunstancias similares, por lo que no resulta infringido según los cargos esgrimidos.

Continúa manifestando que, el cargo de infracción propuesto por el demandante, guarda mayor relación con el artículo 19 de la Constitución Política, que consagra el principio de igualdad absoluta y plena de las personas, prohibiendo la creación de fueros y privilegios personales. No obstante, tampoco se produce la infracción del citado texto constitucional, toda

vez que la inconstitucionalidad del acto, norma o reglamento ocurrirá cuando ésta, de manera personal e individualizada, favorezca a una persona o individuo determinado.

También expresa el Procurador General de la Nación que, al reglamentarse la fianza que son emitidas por compañías de seguros, que deben constituir los contratistas del Estado, lo hacen de una forma general y dirigido a todas las aseguradoras, no a unas compañías aseguradoras en particular.

Finalmente explica el Procurador que por otra parte, no se puede pretender igualar las actividades efectuadas por los bancos a aquellas realizadas por las compañías de seguros, mismas que difieren totalmente, ya que al tratarse de actividades comerciales diferentes, la ley las regula de modo distinto, ya que sus condiciones jurídicas no son iguales, considerando el legislador, por esta circunstancia, que las fianzas emitidas por aseguradoras deben ceñirse a lo reglamentado por la Contraloría General de la República.

#### DECISIÓN DE LA CORTE

Vencida la fase de alegatos sin que ningún interesado presentase escritos dentro del término previsto en el artículo 2555 del Código Judicial, debe la Corte decidir el fondo de la pretensión formulada en la demanda.

En el presente caso se acusa de inconstitucional el artículo primero del Decreto N°194-Leg de 17 de septiembre de 1999, emitido por la Contraloría General de la República, que es del siguiente tenor literal:

**"ARTÍCULO PRIMERO:** A partir de la vigencia del presente Reglamento, la Contraloría General de la República sólo aprobará y aceptará como fianzas a favor del Estado, para garantizar

obligaciones asumidas por sus contratistas, cuando son otorgadas por compañías aseguradoras, aquellas emitidas en la forma, términos y condiciones establecidos en la Ley 56 de 1995 y por las disposiciones del presente Decreto.”

Observa el Pleno que se ha invocado como violado la norma contenida en el artículo 20 de la Constitución Nacional la cual preceptúa que “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...”.

En cuanto a la interpretación de la norma constitucional citada, no comparte la Corte el criterio vertido por el Procurador General de la Nación mediante Vista N°43 de 16 de diciembre de 1999, en el sentido de que, considera que el artículo primero del Decreto N°194-LEG de 17 de septiembre de 1999 no viola el artículo 20 de la Constitución Política, ni ninguna otra norma del texto constitucional, aduciendo que dicho artículo constitucional tutela el principio de igualdad entre nacionales y extranjeros, y no en relación de los nacionales entre sí. El Pleno en sentencia de 13 de octubre de 1997, en relación con la interpretación del artículo 20 constitucional, expresó lo siguiente:

“El artículo 20 de la Constitución Política ha sido objeto de copiosa jurisprudencia constitucional, y su contenido esencial consiste en que ante igualdad de circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato, y en desigualdad de circunstancias debe ofrecerse desigualdad de trato, derivado de la consideración de que el principio de la igualdad ante la ley no es interpretada como una igualdad numérica o matemática sino en relación con la igualdad de circunstancias que es regulada por un acto normativo. Así, por ejemplo, el fallo de 10 de diciembre de 1993 no ordena que, como regla general, asigne las mismas consecuencias jurídicas, sino que ordena al legislador que,

como regla general, asigne las mismas consecuencias a hechos que, en principio, sean iguales o parecidos. Sobre el particular, puede consultarse también las sentencias de 27 de junio de 1996, de 18 de marzo de 1994 y de 29 de abril de 1994."

El jurista alemán Karl Larenz ha señalado que "puede haber motivos incardinados en la estructura de la comunidad...o atinentes a la distribución de funciones dentro de la comunidad que pueden justificar una parcial desigualación. Cuando estos motivos existen, el principio de igualdad queda sustituido por el de proporcionalidad. Según este último principio, la desigualdad no puede ir más allá de lo que la causa objetiva justifique. La diferenciación sólo puede realizarse en lo que concierne a esta causa y sólo de manera que no sobrepase la medida exigida por ella". El mismo autor agrega que "los principios de igualdad y de proporcionalidad tienen su campo principal de aplicación en el Derecho Público" ("DERECHO JUSTO", Traducción de Luis Díez Picazo, Editorial Civitas, Madrid, 1985, págs. 138 y 140).

En el caso que ocupa a este Pleno, resulta evidente que la regulación de una sola actividad, esto es, la obligación de establecer condiciones, limitaciones y requisitos a las fianzas que emitan sólo las compañías de seguros, ha de operar en el mismo plano para otras entidades financieras que emiten fianzas como son los bancos. Si a una misma causa objetiva, el emitir fianzas a favor del Estado, para garantizar obligaciones asumidas por sus contratistas, se le ofrece una reglamentación especial sólo a las compañías aseguradoras, siendo así que otras entidades financieras pueden emitir fianzas a favor del Estado, es evidente que se está vulnerando el principio de igualdad ante la ley, desde el momento en que se dicta una reglamentación objetiva sobre las fianzas emitidas por las aseguradoras, en desmedro de otras entidades, ocasionando por lo tanto una erosión del principio de igualdad ante

la ley, como este principio ha sido entendido por este Pleno, sin que aparezcan elementos que permitan la diferenciación sobre la base de los criterios que señala el propio artículo 20 de la Constitución Política.

No obstante, lo señalado anteriormente, es evidente para el Pleno que resulta inconstitucional únicamente la frase "Cuando son otorgadas por compañías aseguradoras" y no el resto del artículo 1o. del Decreto No. 194-Leg de 17 de septiembre de 1999 denunciado y, así debe decidirse por esta Corporación de Justicia.

Por todo lo anterior, la **Corte Suprema, PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la frase "cuando son otorgadas por compañías aseguradoras" contenida en el artículo 1o. del Decreto N°194-Leg de 17 de septiembre de 1999, emitido por la Contraloría General de la República, por ser violatorio del artículo 20 de la Constitución Nacional.

Copiese, Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

**ROGELIO A. FABREGA Z.**

**JOSE MANUEL FAUNDES**

**ARTURO HOYOS**

**ELIGIO A. SALAS**

**ADAN ARNULFO ARJONA**

**MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI  
DE AGUILERA**

**CESAR PEREIRA BURGOS**

**JOSE A. TROYANO**

**GRACIELA J. DIXON**

**CARLOS H. CUESTAS G.  
Secretario General**

---