

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

Tipo de Norma: FALLO

Número: 2

Referencia: ENTRADA N° 009-02

Año: 2003

Fecha(dd-mm-aaaa): 21-02-2003

Título: DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR LA FIRMA BERRIOS Y BERRIOS,
EN REPRESENTACION DEL PATRONATO DE LA FERIA DE AZUERO, CONTRA EL ARTICULO
1° DE LA LEY N° 57 DEL 21 DE NOVIEMBRE DE 2001.

Dictada por: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Gaceta Oficial: 24868

Publicada el: 19-08-2003

Rama del Derecho: DER. CONSTITUCIONAL

Palabras Claves: Sentencias y fallos judiciales

Páginas: 11

Tamaño en Mb: 0.376

Rollo: 530

Posición: 402

DÉCIMA NOVENA: TIMBRES FISCALES: El presente contrato no causará la presentación de Timbres Fiscales de conformidad con lo establecido en el artículo 973, ordinal 8 del Código Fiscal.

Dada en la ciudad de Panamá a los ocho (8) días del mes de abril de dos mil tres (2003).

AUGUSTO ELIAS ZAMBRANO ROJAS
LA AUTORIDAD (VENDEDORA)

SANTOS ISTMEÑOS, S.A.
Representada Legalmente por:
EFRAIN BRAVO FRANCO
LA COMPRADORA

REFRENDADO DE LA CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA, CIUDAD DE PANAMA, A LOS VEINTIUN (21) DIAS DEL MES DE ABRIL DE DOS MIL TRES (2003).

ALVIN WEEDEN GAMBOA
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
PLENO
ENTRADA N° 009-02
(De 21 de febrero de 2003)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD FORMULADA POR LA FIRMA BERRIOS Y BERRIOS, EN REPRESENTACION DEL PATRONATO DE LA FERIA DE AZUERO, CONTRA EL ARTICULO 1° DE LA LEY N° 57 DEL 21 DE NOVIEMBRE DE 2001.-

MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L.

REPÚBLICA DE PANAMÁ
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

P L E N O

PANAMÁ, VEINTIUNO (21) DE FEBRERO DE DOS MIL TRES (2003).-

VISTOS:

La firma forense BERRIOS Y BERRIOS, actuando en virtud del poder

conferido por el PATRONATO DE LA FERIA DE AZUERO, ha presentado ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 1° de la Ley 57 de 21 de noviembre de 2001.

I. LA NORMA LEGAL IMPUGNADA

El artículo 1° de la Ley 57 de 2001, es del tenor siguiente:

“Artículo 1°. En todos los patronatos, comités u organizaciones de ferias agropecuarias internacionales, reconocidas por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, establecidas y que se establezcan en la República de Panamá, la Asociación de Criadores de Ganado Cebú de Panamá (CRICEPA) tendrá un representante principal y un suplente, quienes serán miembros integrantes de éstos, siempre que estas ferias incluyan exposiciones de ganado cebú.”

II. TEXTOS CONSTITUCIONALES QUE SE ESTIMAN CONCLUCADOS

A juicio de la parte actora, el artículo impugnado infringe de manera directa, los artículos 39, 19 y 43 de la Constitución Política, que han dispuesto expresamente lo siguiente:

“Artículo 39. 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.

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

Artículo 43. Las Leyes no tienen efecto retroactivo excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aún cuando hubiese sentencia ejecutoriada.”

Al motivar los cargos de inconstitucionalidad endilgados, el actor manifiesta lo siguiente:

En lo atinente a la supuesta infracción del artículo 39 del Texto Fundamental, el impugnante ha señalado que la norma censurada “modifica el Pacto Social del Patronato de la Feria de Azuero”, que es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, al imponerle la presencia y participación de un representante de la Asociación de Criadores de Ganado Cebú en Panamá, que es una entidad de carácter nacional donde participan “ganaderos económicamente fuertes”.

En el sentido apuntado, el actor manifiesta que tal previsión también infringe el artículo 19 de la Constitución Política, pues establece un fuero o privilegio en favor de la Asociación de Criadores de Ganado Cebú en Panamá, en detrimento de los pequeños ganaderos de las provincias de Herrera y Los Santos, que no tienen una representación similar en las ferias que se realicen.

Finalmente, el postulante refiere que aunque la Ley 57 de 2001 no haya establecido en forma expresa su naturaleza de orden público o interés social, el artículo 1° de la Ley 57 de 2001 le otorga un carácter retroactivo, al pretender adicionar un representante de la Asociación de Criadores de Ganado Cebú en Panamá al Patronato de la Feria Internacional de Azuero, “dando margen para

que una asociación sin fines de lucro que responde a los intereses de los ganaderos ricos y poderosos se aproveche, en su propio beneficio, de los logros obtenidos por las ya famosas y reconocidas Ferias de Azuero, tanto a nivel nacional como internacional.” (Cfr. foja 31 del libelo)

Por ello, y de acuerdo a la argumentación presentada, el actor solicita que se declare la inconstitucionalidad del artículo 1° de la Ley 57 de 2001.

III. OPINION DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACION

El señor Procurador General de la Nación, funcionario encargado de emitir concepto en relación a la pretensión constitucional, comparece al proceso a través de la Vista Fiscal No.5 de 6 de febrero de 2002. El dictamen rendido difiere de la argumentación del impugnante, y solicita a la Corte Suprema de Justicia que declare que el artículo 1° de la Ley 57 de 2001 no infringe los artículos 19, 39, 43, ni ningún otro texto constitucional.

Al efecto, el agente colaborador de la instancia ha expresado que no es cierto que esta disposición modifique el Pacto Social del Patronato de la Feria de Azuero ni de ningún otro patronato, puesto que en las ferias donde no se exhiba ganado Cebú no están obligados a darle participación a la Asociación de Criadores de Ganado Cebú en Panamá.

También destaca, que si bien las corporaciones y fundaciones se rigen por la ley que las crea, el Código Civil autoriza al Órgano Ejecutivo para suplir y reglamentar los vacíos de sus Estatutos.

Finalmente señala, que la ley 57 de 2001 rige a partir de su promulgación, razón por la cual no hay lugar a la argumentación del demandante, en el sentido de que el artículo impugnado tiene efectos retroactivos.

IV. ETAPA DE ARGUMENTOS ESCRITOS

Dentro del término previsto en el artículo 2564 del Código Judicial, compareció al proceso la ASOCIACION DE GANADEROS DE GANADO CEBU EN PANAMA (**CRICEPA**), confiriendo poder al licenciado JULIO RAMIREZ para oponerse a la declaratoria de inconstitucionalidad solicitada.

En este contexto, **CRICEPA** ha señalado que el texto legal censurado no infringe la Constitución Nacional, toda vez que la norma impugnada no modifica el Pacto Social del Patronato de la Feria de Azuero (ni ningún otro); no tiene carácter retroactivo pues claramente se señala que entrará a regir a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial, y que la participación de **CICREPA** en las ferias agropecuarias reconocidas por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario no constituye un fuero o privilegio personal que transgreda el artículo 19 del Estatuto Fundamental.

VI. EXAMEN DEL TRIBUNAL

Una vez cumplidos los trámites de Ley, la Corte procede a decidir sobre la iniciativa constitucional presentada.

Como viene expuesto, el artículo 1° de la Ley 57 de 2001 establece la participación de la Asociación de Criadores de Ganado Cebú en Panamá

(CICREPA) en patronatos, comités y ferias agropecuarias internacionales establecidas y que se establezcan en la República de Panamá, reconocidas por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en las que se incluyan exposiciones de ganado cebú.

El Patronato de la Feria Internacional de Azuero afirma en su demanda, que la referida previsión legal modifica su pacto social, al obligarle a integrar a su Patronato, un representante principal y un suplente de la Asociación CRICEPA, lo que en su concepto implica que el texto impugnado tiene efectos retroactivos (al momento de constitución del pacto social), y **representa un fuero o privilegio para la Asociación de Criadores de Ganado Cebú en Panamá, conformada por ganaderos "económicamente fuertes"**.

Una vez examinados detenidamente los argumentos del impugnante, esta Superioridad arriba a las siguientes conclusiones:

En primer término, consideramos que no ha resultado transgredido el artículo 39 de la Constitución Política. Esta norma consagra la llamada **libertad de asociación**, conforme a la cual 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. El artículo 64 del Código Civil, establece la forma en que se constituyen estas compañías, asociaciones y fundaciones.

La Corte considera que el artículo 1º de la Ley 57 de 2001 en forma alguna contraviene el artículo 39 de la Constitución, pues no limita o restringe la

libertad individualmente reconocida a las personas, de asociarse conforme a sus intereses para lograr objetivos o fines comunes. Lo que la norma legal impugnada ha previsto, es que las ferias y patronatos reconocidos por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario en que se exhiba ganado cebú, deben contar con un miembro de la Asociación de Criadores de Ganado Cebú en Panamá.

En lo que atañe a la alegada infracción del artículo 43 del texto fundamental, una vez más disentimos de la opinión del recurrente, y coincidimos con la Vista Fiscal suscrita por el Procurador General de la Nación, en el sentido de que el texto legal impugnado **no tiene efectos retroactivos**, puesto que la Ley 57 de 2001 surtió sus efectos a partir de la respectiva promulgación en la Gaceta Oficial, tal y como se estableció claramente en su artículo séptimo.

No obstante, el Tribunal conceptúa que sí ha resultado conculcada la garantía prevista en el artículo 19 de la Constitución Política, pues el texto legal impugnado establece un privilegio no justificado a favor de la Asociación CICREPA, que no se hace extensivo a otras asociaciones de criadores de ganado cebú, o a ganaderos independientes.

En efecto, el artículo 1° de la Ley 57 de 2001 establece que todos los patronatos, comités u organizaciones de ferias agropecuarias reconocidas por el MIDA en las que se exhiba ganado cebú, **tendrán un representante de la CICREPA**. Claramente se advierte, que la norma censurada crea un fuero no

justificado a favor de la referida persona jurídica, que no alcanza a otras asociaciones o personas naturales que en principio, se encuentran en la misma situación.

Es importante destacar que la Corte Suprema de Justicia ha venido examinando la garantía contenida en el artículo 19 de la Constitución Política, y ampliando la interpretación del referido precepto constitucional, para entender que dicho texto **no sólo prohíbe los fueros o privilegios personales por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.** Así, en pronunciamientos recientes, la Corte ha señalado que pueden existir otras situaciones injustificadas de excepción, a favor de personas naturales o jurídicas, que similarmente resulten violatorias del mencionado precepto constitucional.

En sentencia de 24 de junio de 1994, el Pleno de la Corte se aproximó al punto, cuando destacó

Debe entenderse como "fueros y privilegios personales" aquellos que se otorguen tanto a personas naturales como a las jurídicas, es decir, esta norma se aplica en los casos en que un acto de la autoridad desmejora la condición de una persona natural, grupo de personas, o de una agrupación con personalidad jurídica, frente a otras que se encuentran en las mismas condiciones objetivas.

.....

La igualdad ante la ley está reconocida en el ordenamiento jurídico panameño como un derecho con carácter fundamental, por consiguiente de valor superior frente a otros, y su eficacia no puede limitarse únicamente a las personas naturales, por cuanto que con ello se promovería la actuación arbitraria de las autoridades que conocen de conflictos surgidos entre personas jurídicas, en detrimento de un principio reconocido internacionalmente y que es consustancial a todo Estado de Derecho."

Posteriormente, en sentencia de 20 de diciembre de 1999, la Corte deslindó el asunto de forma más categórica, señalando que los artículos 19 y 20 de la Constitución Política efectivamente prohíben la discriminación, fueros y privilegios en favor de personas naturales o jurídicas, aún por razones distintas a las taxativamente listadas en el artículo 19 del Texto Fundamental (raza, nacimiento, condición social etc.). Los párrafos salientes de la referida decisión judicial destacaron:

"... 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 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...**

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, sí 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..."

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 el negocio de marras, no observamos que existan condiciones especiales para otorgar a la Asociación de Criadores de Ganado Cebú en Panamá, el fuero previsto en el artículo 1° de la Ley 57 de 2001, lo que hace que

el precepto legal examinado resulte violatorio no sólo del artículo 19 de la Constitución Política, sino también del artículo 20 del Texto Fundamental, que propugna la igualdad jurídica, aunque dicha norma no fue invocada por el demandante. Es importante recordar, que en materia de justicia constitucional rige el principio dispositivo atenuado que permite a la Corte Suprema confrontar el acto impugnado con todo el ordenamiento constitucional.

En consecuencia, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el Artículo 1° de la Ley 57 de 21 de noviembre de 2001.**

NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL.

ADAN ARNULFO ARJONA L.

ALBERTO CIGARRUISTA C.

ROGELIO A. FABREGA Z.

CESAR PEREIRA BURGOS

WINSTON SPADAFORA F.

GRACIELA J. DIXON C.

ARTURO HOYOS

ANIBAL SALAS CESPEDES

JOSE A. TROYANO

DR. CARLOS H. CUESTAS
Secretario General