

26 de marzo de 1999

Proceso de Inconstitucionalidad

Concepto de la Procuraduría. El Licdo. Gabriel Martínez, contra el Artículo 10 de la Resolución N°5 de 4 de agosto de 1993, expedida por la Junta de Control de Juegos.

Honorable Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Comparezco ante ese Tribunal Constitucional, en cumplimiento de la atribución que, como es de su conocimiento, me señala el numeral 6, del artículo 348 del Código Judicial, para intervenir, en forma alternada, con el Procurador General de la Nación, en los procesos de inconstitucionalidad que se promuevan en contra de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos impugnados ante Vuestro Tribunal por cualquier ciudadano, como inconstitucionales, por razones de fondo o de forma.

Disposición cuya declaratoria de inconstitucionalidad se solicita.

El demandante considera que el artículo 10 de la Resolución N°5 de 4 de agosto de 1993, expedida por la Junta de Control de Juegos, es contrario a la Constitución Política. El texto de dicho artículo es el 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 nombre 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.¿

Cuestión previa, expuesta por la Procuraduría.

La demanda se ha dirigido contra un acto administrativo, que preferiblemente debió ser objeto de impugnación en la jurisdicción contencioso administrativa, para que se produjera una confrontación con todas las normas legales que establecen una regulación naturalmente mucho más detallada de la materia, que la Constitución Política.

Ya en otras oportunidades similares ese Alto Tribunal ha sostenido, que debe activarse con prelación a la jurisdicción Constitucional, aquella jurisdicción que permita hacer un examen jurídico especializado de la situación, porque como es bien sabido, nuestro ordenamiento jurídico consagra mecanismos de control judicial en los cuales se produce una revisión mucho más detallada y concreta que la que implica el Control de la Integridad de la Constitución, como Ley Fundamental del Estado de Derecho.

No obstante, procedo a consignar mi criterio de fondo, con las siguientes consideraciones.

Primera disposición constitucional que se estima infringida por el actor.

A juicio del actor, la disposición recién transcrita viola el artículo 19 de la Constitución Política, que establece:

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

Concepto de la infracción, expuesto en la demanda.

Según el abogado demandante:

¿El artículo 10 de la Resolución No 5 de 4 de agosto de 1993, expedida por la Junta de Control de Juegos, viola en concepto de violación directa, por comisión el artículo 19 de la Constitución Política, ya que al limitar la constitución de fianzas solamente a cheques certificados, Bonos del Estado, Cartas de Garantía Bancaria u (sic) 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 compañías afianzadoras, que se dedican a la actividad mercantil de emisión y colocación de fianzas.¿ (Cf. f. 3)

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 los premios en las Rifas Públicas, sobre lo cual abundaré más adelante.

Sin perjuicio de ello, y en el evento que sí 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 naturales que según el artículo 38 del Código civil `son todos los individuos de la especie humana cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición¿ y,

b)La jurídica que es `una entidad moral o persona ficticia de carácter político, público, religioso, industrial, comercial, representada por persona o personas naturales, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones¿. Por consiguiente, el artículo 19 de la Constitución Nacional al exigir que todos los habitantes del país sean colocados en el

mismo plano legal, sin privilegios o fueros, contempla situaciones que no pueden referirse a la persona moral o jurídica ya que estos sujetos carecen de los atributos de sexos, religión, clase social, raza, nacimiento o ideas políticas, lo cual sólo puede afectar a la persona natural, el hombre como miembro del cuerpo social del Estado. El privilegio de orden procesal que el artículo 1º del Código Penal otorga a las Corporaciones Públicas se debe al interés público representado por ellas, lo cual por ser distinto a condiciones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas no infringe el artículo 19 de la Constitución Nacional. (La Fiscal Segunda del Circuito de Panamá, Encargada, consultaba la constitucionalidad del artículo 180 del Código Penal).

Con lo expuesto, sustentamos nuestra opinión, que no se ha violado en esta ocasión, el artículo 19 de la Constitución Política.

Segunda disposición constitucional que se considera infringida, por el actor.

A juicio del impugnante, el artículo que acusa de inconstitucional, también ha vulnerado el artículo 20 de la Carta Jurídica Fundamental, que dispone lo que se copia seguidamente:

¿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.¿

Concepto de la infracción expuesto en la demanda.

Se ha expuesto en el libelo que contiene la demanda:

¿El artículo 10 de la Resolución No 5 de 4 de Agosto de 1993, expedida por la Junta de Control de Juegos, viola en concepto de violación directa, por comisión, el Artículo 20 de la Constitución Política, ya que al establecer éste artículo que las fianzas para la celebración de rifas sólo pueden ser constituidas mediante Cheques certificados, Bonos del Estado, Cartas de Garantía Bancaria y Títulos o Valores del Estado, atenta contra el principio de igualdad jurídica ante la ley que consagra la precitada norma constitucional, toda vez que sólo permite a los bancos y empresas que se dedican a negociar con Bonos y Títulos del Estado, emitir este tipo de fianzas, en detrimento de las compañías de seguros y compañías afianzadoras, las cuales son precisamente las que se dedican a la actividad de emitir fianzas de garantía.

Al limitar la norma impugnada la consignación de fianzas y no aceptar las fianzas emitidas por las compañías de seguros y compañías afianzadoras, 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 inspiradas en éste principio y que de su aplicación no se produzca una desigualdad.

Como ha sostenido la Corte Suprema de Justicia en reiterados fallos, `el principio de igualdad que se desprende de la estructura y carácter mismo de la Constitución Nacional consiste en que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias.¿ (Cf. f. 4)

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 dispensando 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 pueden 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 N°5 de 4 de agosto de 1999, 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 éste último caso, sí 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 parecida a la que ahora estudiamos, como lo es la contenida en el artículo 617 del Código de Trabajo, porque el listado contenido en el mismo sí 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 N°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.

En el examen del resto de los elementos que integran el Bloque de Constitucionalidad, no encontré que se produjera alguna violación que justifique declarar la inconstitucionalidad de la Resolución expedida por la Junta de Control de Juegos, objeto del presente proceso de control Constitucional.

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 N°5 de 4 de agosto de 1999, expedida por la Junta de Control de Juegos.

Del Honorable Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/10/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

MATERIA:

Fianzas

Rifas

Junta de Control de Juegos