

Vista 671  
Panamá, 20 de Septiembre de 2006.

<b>Proceso de Inconstitucionalidad.</b>	Acción de inconstitucionalidad presentada por el licenciado <b>Jorge Luis Lau Cruz</b> , contra el <b>artículo 17 de la Ley 25 del 12 de junio de 1995</b> , mediante la cual se regulan las fundaciones de interés privado.
<b>Concepto de la Procuraduría de la Administración.</b>	

**Honorable Magistrada Presidenta del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.**

Acudimos ante usted de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 206 de la Constitución Política de la República, en concordancia con el artículo 2563 del Código Judicial, con el propósito de emitir el concepto de la Procuraduría de la Administración respecto a la acción de inconstitucionalidad descrita en el margen superior.

**I. Disposiciones acusadas de inconstitucionales.**

La parte actora solicita que se declare inconstitucional el artículo 17 de la Ley 25 del 12 de junio de 1995, mediante la cual se regulan las fundaciones de interés privado, cuyo texto es el siguiente:

**"Artículo 17:** La fundación debe tener un Consejo de Fundación, cuyas atribuciones o responsabilidades serán establecidas en el acta fundacional o en sus reglamentos. Salvo que fuese una persona jurídica, el número de miembros del Consejo de Fundación no será menor de tres (3)."

**II. Disposiciones constitucionales que se aducen infringidas y los correspondientes conceptos de la supuestas infracciones.**

**A.** La parte demandante aduce la violación del artículo 19 de la Constitución Política de la República que dispone que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

De acuerdo con el criterio del actor, la norma invocada fue infringida de manera directa, por comisión, en la forma como se explica en la foja 3 del expediente judicial.

**B.** Igualmente se señala la infracción del artículo 20 de la excerpta constitucional que dispone 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. De acuerdo con esta disposición constitucional, la Ley o las autoridades podrán, así mismo, 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.

El actor señala que la norma invocada fue violada de manera directa, por comisión, según se explica en la foja 4 del expediente judicial.

### III. Concepto de la Procuraduría de la Administración.

Este Despacho observa que el accionante se refiere a la supuesta infracción de los artículos 19 y 20 de la excerpta constitucional, alegando en este sentido que como producto de la aplicación de la norma acusada se crea una situación discriminatoria, toda vez que, según opina, al disponer el artículo 17 de la Ley 25 de 1995 que una fundación creada por una persona natural deba contar con un Consejo de Fundación cuyo número de miembros no sea menor de tres, restricción ésta que no se establece para la fundación que constituye una persona jurídica, se le está reconociendo un tratamiento diferente a favor de esta última.

A juicio de la Procuraduría de la Administración, era necesario que el legislador introdujera una previsión en el número de miembros que puede tener el Consejo de Fundación de una fundación creada por una o más personas naturales, en contraste con otra similar que haya sido creada por una o más personas jurídicas, debido a la naturaleza individual de quienes integran la primera.

La fundación de interés privado tiene como propósito "...salvaguardar la conservación de un patrimonio en función de un beneficiario designado al momento de su constitución...", para ello, se designa el Consejo de Fundación que "...constituye el órgano administrativo y de dirección que responde por la fundación en función de los atributos que impone el Reglamento, el Acta de Fundación y la propia ley." (BOUTÍN, Gilberto. La Fundación de Interés Privado en el Derecho Panameño y Comparado. [s.e.], Panamá, 1997, págs. 18

y 29); y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 25 de 1995, este organismo tiene a su cargo el cumplimiento de los fines u objetivos de la fundación, por lo cual tiene el deber de administrar los bienes de la fundación, de acuerdo con el acta fundacional o sus reglamentos; celebrar actos, contratos o negocios jurídicos que resulten convenientes o necesarios para cumplir con el objeto de la fundación; informar a los beneficiarios de la fundación de la situación patrimonial de ésta, según lo establezca el acta fundacional o sus reglamentos; entregar a los beneficiarios de la fundación los bienes o recursos que a su favor haya establecido el acta fundacional o sus reglamentos; y realizar los actos o contratos que esta Ley y las demás disposiciones legales o reglamentarias que le sean aplicables le permitan a la fundación, de allí que este Despacho estime que sin la previsión contenida en el artículo 17 que se acusa de inconstitucional, la conservación y administración del patrimonio fundacional al quedar en manos de un número menor de personas podría generar situaciones riesgosas a los intereses de los beneficiarios.

En cambio, en el caso de la persona jurídica, nos encontramos ante un supuesto distinto, porque ésta se encuentra constituida por una serie de personas que ocupan cargos de directores y dignatarios que configuran una estructura organizativa encargada de preservar sus intereses, por lo que estimamos que la previsión contenida en la norma infractora no colisiona con lo dispuesto en los artículos 19 y 20 de la Constitución Política de la

República, ya que en sentido contrario de lo alegado por el accionante, esta norma obviamente trata de equiparar el Consejo Fundacional perteneciente a una fundación creada por una o más personas naturales con aquellos que igualmente existen en fundación de interés privado creadas por personas jurídicas, que por su propia naturaleza y por exigencia de la Ley cuentan con organismos de dirección integrados por un número plural de personas naturales.

Al pronunciarse sobre los principios de igualdad ante la ley y de prohibición de fueros y privilegios, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia de 10 de diciembre de 1993 señaló lo siguiente:

"Pues bien, en el contexto de aplicación del principio bajo estudio es importante tener en cuenta que la igualdad ante la ley no significa que entre los habitantes o grupos de habitantes de una nación no puedan existir personas que ostenten más derechos que otras, pues si en esto estribara la igualdad ante la ley, entonces, todos los panameños, sin importar su edad, podrían, por ejemplo, ejercer por igual los derechos políticos, cosa que es falsa porque los menores de edad no ejercen tales derechos. (Cfr. QUINTERO, César. Derecho Constitucional, Tomo I, Librería, Litografía e Imprenta Antonio Lehmann, San José, Costa Rica. 1967. p. 137).

Se tiene entonces que la base del principio de igualdad ante la ley debe encontrarse en otra posición dogmática. En efecto, tal como puntualizó la Corte Suprema en la aludida sentencia de 18 de marzo de 1993, la igualdad ante la ley 'no se refiere sólo a los derechos y deberes cívicos - políticos sino que ordena al legislador que, como regla general, asigne las mismas consecuencias jurídicas a hechos que,

en principio, sean iguales' o parecidos, añadimos nosotros.

De donde resulta que la igualdad ante la ley es el derecho que tienen todos los panameños de recibir trato igualitario, a los recibidos por quienes se encuentran en situaciones iguales, similares o parecidas; y la de no ser discriminados, entre otras cosas, por razones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, porque como bien afirma Javier Gálvez: la igualdad ante la ley supone 'una igualdad de posibilidades de actuación.' (op. cit. p. 258).

**Ahora bien, lo expresado hasta este momento no supone que el principio de igualdad implique siempre que deba darse un tratamiento jurídico igual ante acontecimientos similares o iguales, porque existen circunstancias objetivas y razonables, que aconsejan y justifican un tratamiento legal diferente.**

De ahí que la tarea de la Corte deba circunscribirse al análisis casuístico de los negocios que les son llevados a sus estrados, con el propósito de determinar si en la controversia que estudia existe un principio jurídico del cual se derive la necesidad de brindar un trato igualitario a los desigualmente tratados o, en su defecto, para determinar si existe una causa objetiva y razonable que justifique el trato desigual.

Si el análisis realizado conduce a la determinación del principio a que se ha hecho referencia en el primer supuesto anotado en el párrafo anterior, la Corte debe reconocer la infracción del principio de igualdad, y declarar la inconstitucionalidad del acto impugnado. En cambio, **si el análisis conlleva a la conclusión de que existe una causa objetiva y razonable que justifica el trato desigual que se dice inconstitucional, el Pleno debe declarar constitucional el acto recurrido."**

En atención a lo expuesto, este Despacho solicita a los Honorables Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en Pleno, se sirvan declarar que NO ES INCONSTITUCIONAL el artículo 17 de la Ley 25 de 12 de junio de 1995.

**De la Honorable Magistrada Presidenta,**

Oscar Ceville  
**Procurador de la Administración**

Nelson Rojas Avila  
**Secretario General**

OC/mcs-iv.