

91

ENTRADA No. 232-19

PONENTE: MGDA. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO CARLOS IVÁN UREÑA GUERRA, EN SU PROPIO NOMBRE Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLAREN INCONSTITUCIONALES LOS ARTÍCULOS 6, 9, 13 Y 14 DE LA LEY N° 39 DE 24 DE NOVIEMBRE DE 2005.



REPUBLICA DE PANAMA
ÓRGANO JUDICIAL
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA- PLENO



Panamá, tres (3) de marzo de dos mil veinte (2020).

VISTOS:

Conoce el Pleno de la Corte Suprema de Justicia de la demanda de inconstitucionalidad promovida por el Licenciado **CARLOS IVÁN UREÑA GUERRA**, en su propio nombre y representación, para que se declaren inconstitucionales los artículos 6, 9, 13 y 14 de la "Ley N°39 (De 24 de noviembre de 2005) Que modifica y adiciona artículos a la Ley 24 de 1995, sobre vida silvestre", publicada en la Gaceta Oficial N° 25,433 de veinticinco (25) de noviembre de dos mil cinco (2005).

Las disposiciones atacadas en sede constitucional objetiva son del tenor siguiente:

Artículo 6. "El artículo 52 de la Ley 24 de 1995 queda así:

Artículo 52. Para obtener los permisos de caza deportiva, los interesados deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser mayor de edad.
2. Estar inscrito en alguna asociación o club de caza deportiva, legalmente constituido en la República de Panamá.
3. Poseer licencia de portar armas de fuego vigente.
4. Pagar cien balboas (B/.100.00) anuales si se trata de nacionales y extranjeros residentes, y doscientos balboas (B/.200.00) anuales si se trata de extranjeros hasta tanto la Autoridad Nacional del Ambiente establezca las reglamentaciones correspondientes.
5. Presentar paz y salvo de la Autoridad Nacional del Ambiente. Los extranjeros deberán aportar, además de los requisitos antes señalados, una certificación expedida por la Dirección Nacional de

Migración y Naturalización del Ministerio de Gobierno y Justicia, en la que conste el periodo de su estadía en la República de Panamá".

Artículo 9. "Se adiciona el artículo 55-A a la Ley 24 de 1995, así:

Artículo 55-A. Para el ejercicio de la caza con armas de fuego, solo se podrán utilizar escopetas calibre 12, 16, 20, 28 y 410 y rifles calibre 22, así como perros rastreadores".

Artículo 13. "Se adiciona el artículo 59-C a la Ley 24 de 1995, así:

Artículo 59-C. Para registrarse en la Autoridad Nacional del Ambiente como un club o una asociación de caza deportiva, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. Certificación del Instituto Nacional de Deportes, donde conste que el club o asociación de caza deportiva se encuentra debidamente constituido, y los nombres de los miembros que integran su junta directiva.
2. Fotocopia autenticada de los estatutos.
3. Paz y salvo de la Autoridad Nacional del Ambiente.
4. Pago de quinientos balboas (B/. 500.00) de inscripción.



Los clubes y asociaciones de caza deportiva deberán entregar un informe de sus actividades cada tres meses, el cual debe contener las áreas de caza, los días de caza, el número de participantes, las especies cazadas y la cantidad de estas".

Artículo 14. "Se adiciona el artículo 59-D a la Ley 24 de 1995, así:

Artículo 59-D. La Autoridad Nacional del Ambiente, junto con el Ministerio de Gobierno y Justicia, los alcaldes y corregidores, realizará, en forma coordinada, las acciones que sean necesarias, a fin de garantizar el cumplimiento de la presente Ley; por lo tanto, tendrá acceso, en el ejercicio de sus funciones de vigilancia e inspección de caza, a todo tipo de terrenos e instalaciones cinegéticas".

CONTENIDO DE LA DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

La demanda de inconstitucionalidad plantea que las disposiciones antes transcritas establecen fueros y privilegios para otorgar permisos de caza deportiva, en base a premisas discriminatorias y elitistas, lo cual riñe con los artículos 19, 17 y 26 de la Constitución Política de Panamá. En ese orden de ideas, el actor refiere que en España el contenido de la Ley 1/1970 de 4 de abril de 1970 y del Real

Reglamento Decreto 137/1993 de 29 de enero de 1993, mediante el cual se aprueba el Estatuto del Reglamento de armas de España, contemplan el uso de diversos tipos de armas, cosa que no ocurre con la legislación panameña que demanda como inconstitucional (Cfr. fs. 1-4).

Veamos las disposiciones de la Constitución Política de la República de Panamá que se estiman infringidas y el concepto de infracción constitucional que plantea la demanda de inconstitucionalidad:

- Artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá.

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



El demandante considera que el artículo 6 de la Ley N°39 de 24 de noviembre de 2005, vulnera el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concepto de violación directa por omisión, debido a que "...establece entre los requisitos para obtener los permisos de caza deportiva, aparte de la mayoría de edad de los solicitantes, el pago de B/. 100.00 a los nacionales y B/. 200.00 a los extranjeros, y la presentación de paz y salvo por parte de la ANAM, dos requisitos que otorgan fueros y privilegios a determinado grupo de personas, panameños o extranjeros según el caso, mismos que deben estar inscritos en alguna asociación o club de caza deportiva, legalmente constituida en la República de Panamá, y poseer licencia de portar armas de fuego vigente" (Cfr. f. 6. Las cursivas y subrayas son del recurrente).

Para el actor "Estos requisitos discriminan a los poseedores de armas de aire comprimido de alta gama, con similares características técnicas a las armas de fuego, que a la fecha, no están sujetas a ninguna legislación al respecto, y por tanto, sus propietarios no pueden regularlas ni legalizarlas, mucho menos aplicar por una solicitud de permiso de cacería deportiva toda vez que la norma establece que hay que pertenecer a un club de caza deportiva, legalizado y poseer licencia de porte de armas de fuego para entonces optar por la licencia". Explica que el privilegio estriba en que únicamente pueden optar para el permiso de caza deportiva, aquellas personas que tengan armas de fuego, dejando por fuera de la explotación deportiva o de subsistencia de este recurso natural a los poseedores de armas de aire comprimido, lo que trae como consecuencia que muchos de ellos realicen actividades de cacería furtiva o ilegal (Idem).

c/4

De igual manera sostiene el demandante que el artículo 6 de la Ley N°39 de 24 de noviembre de 2005, vulnera el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concepto de violación directa por omisión, porque sólo permite realizar actividades de caza legal a los poseedores de armas de fuego tipo escopeta en calibres 12,16,20, 28, 410 y rifles calibre 22, en detrimento de los dueños de armas de aire comprimido de alta gama, con similares características a las armas de fuego, que a la fecha no están sujetas a ninguna legislación (Ibídem).

En cuanto al artículo 13 de la Ley N°39 de 24 de noviembre de 2005, el demandante considera que violenta el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concepto de violación directa por omisión, puesto que para la inscripción de clubes o asociaciones deportivas de caza ante la Autoridad Nacional del Ambiente, exige aportar una certificación en la que conste que el club o asociación de caza deportiva se encuentra debidamente constituido y los nombres de los miembros que integran su Junta Directiva, pero este requisito "...es imposible de cumplir para todo poseedor/ dueño de armas de aire comprimido pues los mismos, al no poder regular sus armas, en base a la premisa discriminatoria de la presente Ley...". Esto hace que sólo un grupo minúsculo, reducido y privilegiado de la población nacional tenga acceso, de manera legal a este recurso natural, dejando a gran parte de la población sin acceso al mismo, o en el peor de los casos, a su búsqueda en condiciones furtivas e ilegales (Cfr. f. 7).

- Artículos 17 y 26 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Artículo 17. "Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad humana".

Artículo 26. "El domicilio o residencia son inviolables. Nadie puede entrar en ellos sin el consentimiento de su dueño, a no ser por mandato de autoridad competente y para fines específicos, o para socorrer a víctimas de crímenes o desastres.

Los servidores públicos de trabajo, de seguridad social y de sanidad pueden practicar, previa identificación, visitas domiciliarias o de inspección, a los sitios de trabajo con el fin de velar por el cumplimiento de las leyes sociales y de salud pública".



95

En cuanto al cargo de infracción de los artículos 17 y 26 de la Constitución Política de la República de Panamá, indica que se genera porque el artículo 14 *lex cit.* dispone que la Autoridad Nacional del Ambiente, el Ministerio de Gobierno y Justicia, los Alcaldes y los Corregidores, pueden tener acceso, en el ejercicio de sus funciones de vigilancia e inspección de caza, a todo tipo de terrenos e instalaciones cinegéticas, los cuáles en muchos casos constituyen el hogar o la residencia de sus propietarios, de suerte que bastaría el ánimo antojadizo del funcionario en turno para irrumpir en el domicilio, so pretexto de realizar inspecciones de caza, sin que medie la autorización del propietario o mandato escrito, tal y como lo establece el artículo 26 de la Constitución Política de la República de Panamá (Idem).

OPINIÓN DE LA PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN

Por admitida la demanda, se le corrió traslado a la Procuraduría de la Administración, quien emitió concepto a través de la Vista N°1010 de veintisiete (27) septiembre de dos mil diecinueve (2019), recomendando que se declare que no son inconstitucionales los artículos 6, 9, 13 y 14 de la Ley N°39 de 24 de noviembre de 2005 (Cfr. fs. 15-30).

La Procuraduría de la Administración expresa que el tema a desarrollar encuentra sustento en los artículos 118 a 121 del Capítulo 7 de la Constitución Política de la República de Panamá, que desarrollan el Régimen Ecológico, los cuales expresan:

Artículo 118. "Es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana".

Artículo 119. "El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas".

Artículo 120. "El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia".

Artículo 121. "La Ley reglamentará el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a fin de evitar que del mismo se deriven perjuicios sociales, económicos y ambientales".



96

Señala el Procurador de la Administración que las citadas disposiciones establecen medidas para garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, y que en el artículo 120 de la Constitución Política de la República de Panamá se observa el deber del Estado de aplicar las medidas necesarias para "...garantizar la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como también de los recursos naturales, se lleven a cabo racionalmente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia" (Cfr. f. 20).

En esa misma línea de pensamiento, la Procuraduría expresa que Panamá ha adoptado múltiples convenios para la protección de la vida silvestre, cuyos objetivos tiene el deber de cumplir, entre los que destaca el Convenio Sobre Diversidad Biológica (Ley 2 de 12 de enero de 1995), a través del cual se reconoce la importancia de proteger la diversidad biológica, por ser necesaria para el mantenimiento de los sistemas necesarios para la vida y la Convención sobre el Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora (CITES) (Ley 14 de 28 de octubre de 1977), el cual destaca que la fauna y la flora silvestres deben ser protegidas por los pueblos y Estados, con apoyo de la cooperación internacional e insta a tomar medidas para limitar el comercio de especies (Cfr. f. 21).

También menciona el Procurador de la Administración, que la Ley 24 de 7 de junio de 1995, en su artículo, 1 expone la visión que en su momento tenía el legislador en relación al medio ambiente, al establecer que la vida silvestre es un interés difuso que es "...parte del patrimonio natural de Panamá y declara de dominio público su protección, conservación, restauración, investigación, manejo y desarrollo de los recursos genéticos así como especies, raras y variedades de la vida silvestre, para beneficio y salvaguarda de los ecosistemas naturales, incluyendo aquellas especies y variedades introducidas en el país y que, en su proceso de adaptación, hayan sufrido cambios genéticos en los diferentes ecosistemas".

Agrega que en virtud del artículo 4 de la Ley 24 de 1995, le correspondía al Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables (INRENARE), a través de la Dirección Nacional de Áreas Protegidas y Vida Silvestre "...4. Extender los permisos para el ejercicio de la caza y la pesca, así como para la recolección y extracción de la vida silvestre nacional, previa realización de los estudios técnicos respectivos, y establecer sus costos...", función que en la actualidad ejerce el Ministerio de Ambiente.



47

El Procurador enfatiza que la actividad de caza es una actividad que sólo puede darse dentro del marco de la sostenibilidad y que la caza deportiva es una actividad regulada, lo que implica que "...quienes deseen acceder a un permiso de este tipo, tendrán que cumplir con los requisitos que exija la ley, así como las reglamentaciones y procedimientos administrativos que se dicten a tal efecto" (Cfr. f. 24).

Estima el representante de la Procuraduría de la Administración que la regulación y expedición de los permisos de caza deportiva es facultad privativa del Estado, a través de la institución establecida para este fin y que su emisión debe atender a criterios objetivos, siendo uno de ellos, que existan estudios previos que viabilicen su emisión. De allí que no comparta el cuestionamiento del actor relativo a que el hecho que los poseedores de armas de aire comprimido, en cualquier de sus modalidades no pueden acceder a la emisión de un certificado de caza; resulta violatorio de normas constitucionales, destacando que la normativa interna de cada Estado resulta endémica y es el resultado de su evolución social, por lo cual no puede pretenderse que Panamá adopte normativas de este tipo, por el solo hecho que otro país cuente con ellas.

En lo que respecta a los supuestos fueros y privilegios entre panameños y extranjeros, en lo relacionado con el pago que deben realizar; recuerda que la Corte Suprema ha manifestado en cuanto al alcance del artículo 19 de la Constitución, que el mismo implica que "no puede haber discriminación entre iguales," de modo que atendiendo a ciertas condiciones pueden existir requisitos que resulten exigibles dependiendo de la calidad de persona ante la cual nos encontremos y que las armas de fuego y las armas mecánicas no son iguales entre sí "...ni en funcionamiento, ni en municiones, ni en los requisitos para su venta, ni en los requisitos para su tenencia, ni en muchos otros elementos; motivo por el cual, pretender equiparar las unas con las otras, so pretexto de una supuesta violación de fueros y privilegios, resulta inaplicable al caso que nos ocupa" (Cfr. f. 29).

Con relación al cargo de infracción del artículo 17 de la Constitución Política, no comparte lo que expone el accionante, ya que éste se limita a repetir lo que dice la norma, pero sin indicar cómo la norma acusada resulta a su parecer inconstitucional.

Finalmente, en relación con el artículo 26 de la misma exhorta legal, expresa que "...de manera muy escueta, el demandante da a entender que su preocupación



1/3

radica en que las autoridades competentes, puedan irrumpir ilegalmente en el domicilio de una persona, so pretexto de la aplicación de la norma que nos encontramos analizando, argumento que constituye una consideración subjetiva, el cual, podrá, o no, materializarse en casos puntuales..." lo que, de ocurrir, podría ser subsanado a través de las herramientas procesales establecidas para este fin (Cfr. f. 29).

CONSIDERACIONES Y DECISION DEL CASO

A. Competencia.

La competencia para conocer de la presente demanda de inconstitucionalidad se encuentra establecida por el artículo 206 de la Constitución Política de la República de Panamá, que en su numeral 1 dispone que la Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales: "...1. La guarda de la integridad de la Constitución para lo cual la Corte en Pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona".

En el caso bajo examen, nos encontramos frente a una demanda de inconstitucionalidad contra disposiciones de una Ley, con lo cual no queda duda que, como quiera que la Constitución Política de la República de Panamá le adscribe al Pleno de esta Corporación de Justicia el ejercicio del control concentrado de constitucionalidad de las Leyes y demás actos, esta Superioridad es competente para resolver la Demanda de Inconstitucionalidad que nos ocupa.

B. Decisión de Fondo.

Como se ha dicho, la iniciativa bajo examen pretende que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 6, 9, 13 y 14 de la Ley N°39 de 24 de noviembre de 2005, cuyo texto vale la pena reiterar:

Artículo 6. "El artículo 52 de la Ley 24 de 1995 queda así:

Artículo 52. Para obtener los permisos de caza deportiva, los interesados deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser mayor de edad.
2. Estar inscrito en alguna asociación o club de caza deportiva, legalmente constituido en la República de Panamá.



99

3. Poseer licencia de portar armas de fuego vigente.
4. Pagar cien balboas (B/.100.00) anuales si se trata de nacionales y extranjeros residentes, y doscientos balboas (B/.200.00) anuales si se trata de extranjeros hasta tanto la Autoridad Nacional del Ambiente establezca las reglamentaciones correspondientes.
5. Presentar paz y salvo de la Autoridad Nacional del Ambiente. Los extranjeros deberán aportar, además de los requisitos antes señalados, una certificación expedida por la Dirección Nacional de Migración y Naturalización del Ministerio de Gobierno y Justicia, en la que conste el periodo de su estadía en la República de Panamá".

Artículo 9. "Se adiciona el artículo 55-A a la Ley 24 de 1995, así:

Artículo 55-A. Para el ejercicio de la caza con armas de fuego, solo se podrán utilizar escopetas calibre 12, 16, 20, 28 y 410 y rifles calibre 22, así como perros rastreadores".

Artículo 13. "Se adiciona el artículo 59-C a la Ley 24 de 1995, así:

Artículo 59-C. Para registrarse en la Autoridad Nacional del Ambiente como un club o una asociación de caza deportiva, se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

1. Certificación del Instituto Nacional de Deportes, donde conste que el club o asociación de caza deportiva se encuentra debidamente constituido, y los nombres de los miembros que integran su junta directiva.
2. Fotocopia autenticada de los estatutos.
3. Paz y salvo de la Autoridad Nacional del Ambiente.
4. Pago de quinientos balboas (B/. 500.00) de inscripción.



Los clubes y asociaciones de caza deportiva deberán entregar un informe de sus actividades cada tres meses, el cual debe contener las áreas de caza, los días de caza, el número de participantes, las especies cazadas y la cantidad de estas".

Artículo 14. "Se adiciona el artículo 59-D a la Ley 24 de 1995, así:

Artículo 59-D. La Autoridad Nacional del Ambiente, junto con el Ministerio de Gobierno y Justicia, los alcaldes y corregidores, realizará, en forma coordinada, las acciones que sean necesarias, a fin de garantizar el cumplimiento de la presente Ley; por lo tanto, tendrá acceso, en el ejercicio de sus funciones de vigilancia e inspección de caza, a todo tipo de terrenos e instalaciones cinegéticas".

Antes de adentrarnos a decidir sobre los cargos de inconstitucionalidad que se plantean, debe la Corte externar algunas precisiones que orientarán la decisión que ha de tomarse para decidir la presente Demanda de Inconstitucionalidad.

30

Como se ha indicado, las normas impugnadas hacen parte de las modificaciones introducidas por la Ley N°39 de 24 de noviembre de 2005 a la Ley N°24 de 1995, que establece normas destinadas a la protección de la vida silvestre, la cual regula, entre otros temas, lo relacionado con la protección, renovación y permanencia de los recursos naturales que pueden ser objeto o no de actividades cinegéticas. Ese cuerpo normativo, del que hacen parte las disposiciones atacadas en esta sede constitucional objetiva, implica un desarrollo legislativo de los artículos 119 y 120 de la Constitución Política de la República de Panamá, que expresan:

Artículo 119. "El Estado y todos los habitantes del territorio nacional tienen el deber de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación del ambiente, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas".

Artículo 120. "El Estado reglamentará, fiscalizará y aplicará oportunamente las medidas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna terrestre, fluvial y marina, así como de los bosques, tierras y aguas, se lleven a cabo razonablemente, de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia".



Como bien indica el Procurador de la Administración, las disposiciones constitucionales antes citadas consagran una serie de derechos que pueden ubicarse dentro de la categoría de derechos colectivos o difusos [Cfr. sentencia del Pleno de doce (12) de julio de dos mil once (2011)].

Sobre el artículo 119 de la Constitución Política de la República de Panamá, esta Superioridad ha precisado que el mismo "...establece, primeramente, el deber del Estado y de los habitantes de propiciar un desarrollo social y económico que prevenga la contaminación, mantenga el equilibrio ecológico y evite la destrucción de los ecosistemas y de este mismo artículo se desprenden, *contrario sensu*, los siguientes derechos difusos, cuya titularidad recae sobre todos los habitantes: 1)derecho a que se prevenga la contaminación del ambiente, 2)derecho a que se respete al equilibrio ecológico y 3) derecho a que se preserven los ecosistemas". Es evidente que los intereses difusos afectan al individuo como miembro de la sociedad, en donde no existe un particular ligamen jurídico y, por tal razón, se permite que cualquiera gestione para hacer valer una tutela general o preventiva, pues estamos en presencia de bienes no susceptibles de apropiación exclusiva por un sujeto o colectividad cuyo goce, disfrute y ejercicio es concurrente con el de otros miembros de la sociedad. Así, por ejemplo, la necesidad de protección de los ecosistemas, si bien es considerado como un derecho de tercera generación, también es un deber del Estado y un derecho constitucional que, como se ha

dicho, está consagrado en el artículo 119 de la Constitución Política..." (cfr. Sentencia del Pleno de 27 de noviembre de 2010. Las subrayas son de la sentencia citada).

Por su parte, el artículo 120 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece el deber estatal de reglamentar, fiscalizar y aplicar las medidas necesarias para garantizar, entre otras cosas, la utilización y aprovechamiento racional de la fauna terrestre "de manera que se evite su depredación y se asegure su preservación, renovación y permanencia".

Ahora bien, en la Demanda de Inconstitucionalidad bajo examen, el recurrente plantea cargos que pretenden acreditar, en el orden propuesto por el actor, la lesión de los artículos 19, 17 y 26 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Comenzaremos por atender los cargos de infracción al artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá, que establece que "No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas".

El primer cargo que plantea el demandante tiene que ver con que el artículo 6 de la Ley N°39 de 24 de noviembre de 2005, vulnera el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá, en concepto de violación directa porque establece entre los requisitos para obtener los permisos de caza deportiva, aparte de la mayoría de edad, el pago del permiso de armas deportivas y la presentación de paz y salvo por parte de la ANAM, que el solicitante esté "...inscrito en alguna asociación o club de caza deportiva, legalmente constituido en la República de Panamá" y posea "licencia de portar armas de fuego vigente" lo que, en su opinión, crea un privilegio en favor de las personas que tienen armas de fuego, en detrimento de los poseedores de armas de aire comprimido de alta gama, que no pueden obtener un permiso de caza deportiva.

Como es sabido, el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá consagra el llamado "principio de no discriminación" del cual se ha dicho "...protege, *prima facie*, el derecho subjetivo de toda persona a *recibir la misma protección y trato de parte de las autoridades* y crea para el Estado el deber de no tratar de manera diferente a unas personas en relación con el trato que se brinda a otras en iguales circunstancias. La lectura de esta disposición refiere también una serie de factores que el constituyente consideró capaces de generar tratos desiguales, a saber: (a) *la raza*, (b) *el sexo*, (c) *la discapacidad*, (d) *la clase social*,



(e) *la religión* y (f) *las ideas políticas*... Desde esa perspectiva, encuentra el Pleno que el artículo 19 de la Constitución, crea para el Estado más que la obligación de no discriminar, el *deber de eliminar los tratos discriminatorios*, que existen entre los grupos que se encuentran en ventaja y aquellos que, por una determinada circunstancia, están en una posición desventajosa" [Cfr. sentencia del Pleno de cinco (5) de julio de dos mil doce (2012). Las cursivas son del fallo citado].

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha sostenido en innumerables fallos que "...el artículo 19 de la Constitución Nacional tiene íntima relación con el artículo 20 de dicha carta Política. Así las cosas, para distinguir si una norma crea un fuero o privilegio, siempre ha de tenerse en cuenta si una determinada legislación especial establece una situación ventajosa o discriminatoria para un grupo o numero plural de personas, que se encuentren en igualdad de condiciones. Esto lo resume en forma admirable la frase contenida en la Sentencia de 13 de octubre de 1997, al decirse: 'ante igualdad de circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato, y en desigualdad de circunstancias puede ofrecerse desigualdad de trato'. (Repertorio Jurídico, página 144)" [Sentencia del Pleno de catorce (14) de noviembre de dos mil trece (2013)]. En términos parecidos se pronunció la Corte en la sentencia de veinte (20) de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999), bajo la ponencia del Magistrado Rogelio Fábrega. En parte de esta Sentencia se dice:

"Este Pleno ha señalado en varias ocasiones que la recta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a que ésta, al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados. No estatuye, por lo tanto, un principio de igualdad matemática, sino de igualdad ante situaciones iguales y naturalmente, desigualdad ante situaciones que no tengan ese carácter, es decir, de justicia distributiva.

En fallo 11 de enero de 1991, el Pleno de esta Corporación de Justicia, refiriéndose al artículo 19 constitucional expresó:

'El transrito artículo sólo prohíbe los fueros y privilegios cuando son personales, es decir, concedidos a título personal. De ahí que si la ley confiere ciertos fueros o privilegios a determinada categoría de ciudadanos, o de servidores públicos o de trabajadores, dichos fueros o privilegios no son inconstitucionales porque no han sido otorgados en atención a las personas en sí, sino a la condición o status que tiene'. (Repertorio Jurídico enero de 1991, p.16)."

En el caso bajo examen la Corte coincide con el Procurador de Administración al precisar que el artículo 6 de la Ley N°39 de 24 de noviembre de 2005, no ocasiona la vulneración constitucional que se plantea, ya que las exigencias cuestionadas, relativas a "estar inscrito en alguna asociación o club de caza deportiva, legalmente constituida en la República de Panamá" y "poseer licencia de portar



armas de fuego vigente", se exigen a toda persona que quiera obtener un permiso de caza deportiva, por igual.

Esto es así pues la caza deportiva es una actividad que se encuentra regulada por el Estado, en apego a lo que disponen los artículos 119 y 120 de la Constitución, de suerte que quien aspire a adquirir un permiso para efectuarla, tiene que ajustarse a los requisitos que dispongan la Ley o los reglamentos vigentes en la República de Panamá.

Sobre este tipo de permisos de caza deportiva y sus exigencias se ha pronunciado en la Sala Tercera en la sentencia de seis (6) de febrero de dos mil siete (2007), indicando lo siguiente:

"...El connotado tratadista argentino Roberto Dromi define el permiso como una clase de acto administrativo por medio del cual se 'autoriza a una persona el ejercicio de un derecho, en principio prohibido por el orden jurídico'. De esta forma se observa que el permiso se erige en un acto de tolerancia por parte de la Administración frente a una situación que se encuentra en principio restringida por el ordenamiento jurídico, quedando plasmado formalmente en el instrumento jurídico que lo otorga.

...Sin embargo, en lo que atañe al ejercicio del derecho solicitado, corresponde a la Autoridad ambiental desarrollar, dentro de un término razonable, los estudios de campo necesarios para salvaguardar el patrimonio ambiental patrio, a fin de procurar el ejercicio responsable de los permisos de caza y pesca que se concedan..." [Sentencia de la Sala Tercera de lo contencioso administrativo de seis (6) de febrero de dos mil siete (2007)]

Se concluye entonces que, toda persona que quiera que el Estado le tolere el ejercicio de una actividad en principio prohibida, como lo es la caza deportiva, debe sujetarse a las previsiones que la Ley dispone para obtener el permiso correspondiente. En este caso, el legislador ha determinado que toda persona que aspire a obtener ese permiso debe "estar inscrito en alguna asociación o club de caza deportiva, legalmente constituida en la República de Panamá" y "poseer licencia de portar armas de fuego vigente". Estas exigencias son cónsonas con el deber constitucional de fiscalizar la utilización y el aprovechamiento racional de la fauna que le establece al Estado el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá, máxime si se considera que las asociaciones o clubes de caza deportiva, para constituirse legalmente en la República de Panamá deben satisfacer una serie de requisitos formales y están sujetos por disposición de la Ley a rendir informes de sus actividades de caza, lo que permite a las autoridades ambientales tener un mejor control de la manera como se llevan a cabo tales



54

actividades y las personas que las realizan. Se descarta entonces este cargo de vulneración del artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá, formulado al artículo 6 de la Ley N°39 de 24 de noviembre de 2005.

Cabe destacar que si bien la Vista del Procurador se refiere a un cargo de infracción que se le formula al artículo 6 de la Ley 39 de 2005, en relación con la diferencia en el monto del pago que por el permiso de armas deben efectuar los panameños frente al que deben realizar los extranjeros, la lectura de la demanda no le permite al Pleno identificar cargo alguno en ese sentido, por lo tanto, no emitirá ningún pronunciamiento al respecto.

La Corte también observa que el resto de los cargos de infracción del artículo 19 de la Constitución Política de la República de Panamá constitucional que el actor le formula a los artículos 6, 9 y 13 de la Ley 39 de 2005, exponen supuestos de una suerte de inconstitucionalidad por omisión legislativa pues, lo que reclama es la ausencia de regulación del uso de armas de aire comprimido de alta gama, cuyos propietarios "no pueden legalizarlas" y "no pueden optar por el permiso de armas deportivas", ya que este tipo de armas "no está sujeta a ninguna legislación", lo que les hace imposible a los poseedores y dueños de armas de aire comprimido constituirse en clubes o asociaciones de caza y, consecuentemente, cumplir con el requisito de registrarse ante la Autoridad Nacional del Ambiente, ya que no pueden regular sus armas conforme a esta Ley (Cfr. f. 7).

Al respecto debe indicarse que en nuestro país no está contemplada la inconstitucionalidad por omisión legislativa, por lo que mal puede el Pleno declarar una inconstitucionalidad fundada en la ausencia de regulación que no se desprende de las normas atacadas como infractoras del orden constitucional vigente. En este sentido, conviene citar lo que ha manifestado esta Corporación de Justicia en el fallo de veinticinco (25) de noviembre de dos mil quince (2015), en el cual se recogen los principales criterios que se han externado sobre el tema de la omisión legislativa. Veamos:

"....la Corte Suprema de Justicia de Panamá no es competente para pronunciarse respecto de una acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa.

A este respecto, el Pleno de esta Corporación de Justicia señaló en el fallo de 18 de abril de 1997 lo siguiente:

'A juicio del Pleno de la Corte, las omisiones comentadas harían inconstitucionales por omisión las normas legales que el actor cita en su demanda... No obstante, esta Corporación de Justicia no



puede declarar la inconstitucionalidad de tales normas tomando como fundamento la omisión en que han incurrido, porque, como ya se ha expresado, en nuestro ordenamiento jurídico constitucional no está regulada la inconstitucionalidad de las normas por omisión, a diferencia de lo que ocurre en otras legislaciones. Así, por ejemplo, el literal a) del artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional de Costa Rica establece que la acción de inconstitucionalidad procede 'Contra las leyes y otras disposiciones generales, incluso las originadas en actos de sujetos privados, que infrinjan, por acción u omisión, alguna norma o principio constitucional'.

Para concluir este aspecto digamos que la pretendida declaratoria de inconstitucionalidad por omisión, aunque deseable, no es procedente en nuestro sistema de control constitucional. (Cfr. fallo del Pleno de 27 de abril de 2009 y 18 de abril de 1997)."

Corresponde ahora atender los cargos de infracción a los artículos 17 y 26 de la Constitución Política de la República de Panamá, que disponen:

Artículo 17. "Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad humana".

Artículo 26. "El domicilio o residencia son inviolables. Nadie puede entrar en ellos sin el consentimiento de su dueño, a no ser por mandato de autoridad competente y para fines específicos, o para socorrer a víctimas de crímenes o desastres.

Los servidores públicos de trabajo, de seguridad social y de sanidad pueden practicar, previa identificación, visitas domiciliarias o de inspección, a los sitios de trabajo con el fin de velar por el cumplimiento de las leyes sociales y de salud pública".

Sobre el Artículo 17 de la Constitución Política de la República de Panamá "...es necesario puntualizar que no sólo establece la obligación que tienen las autoridades de proteger en su vida, honra y bienes a quienes se encuentren bajo su jurisdicción, sino el deber que tienen las autoridades de sujetarse al orden jurídico (constitucional y legal) y de asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales. Se trata de un precepto de contenido normativo y, por ende, no requiere de un desarrollo ulterior para tener eficacia, tal y como lo corrobora el hecho de que en el texto no se aprecia ninguna cláusula de reserva legal" (Cfr. sentencia del Pleno de diecinueve (19) de enero de dos mil nueve (2009). El subrayado es de la sentencia citada).



Por su parte, el artículo 26 de la Constitución Política de la República de Panamá reconoce el derecho a la inviolabilidad del domicilio o la residencia y precisa que "nadie" puede entrar en el domicilio de otra persona sin el consentimiento de su dueño. Sin embargo, como ocurre con todos los derechos fundamentales, no se trata de un derecho absoluto, sino que la norma constitucional que lo establece prevé que puede estar sujeto a restricciones, entre otros supuestos, cuando medie "mandato escrito de autoridad competente y para fines específicos". Es importante destacar que la Constitución no menciona cuál es esa autoridad competente, motivo por el cual le corresponde al legislador desarrollar el texto constitucional y establecer la o las autoridades competentes para ejercer tan delicada facultad constitucional, la cual siempre debe ser ejecutada con absoluto respeto de los derechos humanos y de las garantías y derechos fundamentales.

El promotor de la acción de inconstitucionalidad estima que los artículos 17 y 26 de la Constitución Política de la República de Panamá han sido vulnerados de manera directa, por omisión, por el artículo 14 de la Ley 39 de 24 de noviembre de 2005, al disponer que "la Autoridad Nacional del Ambiente, el Ministerio de Gobierno y Justicia, los Alcaldes y los Corregidores" pueden tener acceso, en el ejercicio de sus funciones de vigilancia e inspección de caza, a todo tipo de terrenos e instalaciones cinegéticas. El actor cuestiona que esos terrenos e instalaciones, en muchos casos, constituyen el hogar o residencia de sus propietarios con lo que, de la forma como está plasmado el artículo atacado, sólo bastaría el ánimo antojadizo del funcionario, sin que medie la autorización del propietario o mandato escrito, para irrumpir en el domicilio, so pretexto de realizar inspecciones de caza.

Esta Superioridad coincide con el Procurador de la Administración, en que lo que el recurrente expone no es un supuesto que se derive del contenido de la norma impugnada, sino que plantea un escenario que está supeditado a la interpretación que, en determinado evento, podrían hacer las autoridades facultadas para realizar las inspecciones de caza a terrenos e instalaciones cinegéticas sobre el modo en que se han de realizar las inspecciones que contempla el artículo 14 de la Ley N°39 de 24 de noviembre de 2005.

La correcta lectura del artículo 14 de la Ley N°39 de 24 de noviembre de 2005, no denota vulneración alguna de los artículo 17 y 26 de la Constitución Política de la República de Panamá, pues esa norma nada dice en relación con el modo en que las autoridades que menciona la norma pueden tener acceso, en el ejercicio de





sus funciones de vigilancia e inspección de caza, a los terrenos e instalaciones cinegéticas.

Por el contrario, la norma impugnada expresa que tales acciones deben ser "coordinadas", "necesarias" y deben dirigirse a "garantizar el cumplimiento de la presente ley".

Ante tales precisiones, correctas y ajustadas al artículo 17 de la Constitución Política de la República de Panamá, mal podría el Pleno suponer que el acceso a los terrenos e instalaciones cinegéticas que puedan realizar esas autoridades, será realizado prescindiendo del cumplimiento de las disposiciones constitucionales que protegen el domicilio. Lo que la Corte debe presumir, en aplicación del principio de presunción de legitimidad de los actos de autoridad, es que dichas autoridades ejercerán sus funciones con sujeción al principio de legalidad que establece el artículo 18 de la Constitución y en estricto cumplimiento del deber de las autoridades de la República de "...asegurar la efectividad de los derechos individuales y sociales y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la ley", que establece el artículo 17 de la Constitución Política de la República de Panamá, máxime cuando la disposición recurrida enfatiza que tal acceso a los terrenos e instalaciones cinegéticas debe realizarse "de forma coordinada" entre las autoridades que menciona, que tales acciones serán las "necesarias" y que deben buscar "garantizar el cumplimiento de la presente Ley", es decir, el cumplimiento de disposiciones destinadas a la protección de la vida silvestre.

De allí que el Pleno considere que del texto del artículo 14 de la Ley N°39 de 24 de noviembre de 2005, no se desprende infracción alguna de las disposiciones constitucionales que se dicen infringidas, por lo que deben descartarse los cargos de inconstitucionalidad propuestos.

Por lo expuesto, la Corte concluye que los artículos 6, 9, 13 y 14 de la "Ley N°39 (De 24 de noviembre de 2005), Que modifica y adiciona artículos a la Ley 24 de 1995, sobre vida silvestre", publicada en la Gaceta Oficial N° 25,433 de veinticinco (25) de noviembre de dos mil cinco (2005) no infringen los artículos 17, 19, 26 de la Constitución Política de la República de Panamá y así pasa a declararlo.

PARTE RESOLUTIVA



En mérito de lo expuesto, el **PLENO** de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE NO SON**

INCONSTITUCIONALES los artículos 6, 9, 13 y 14 de la "Ley N°39 (De 24 de noviembre de 2005) Que modifica y adiciona artículos a la Ley 24 de 1995, sobre vida silvestre", publicada en la Gaceta Oficial N° 25,433 de veinticinco (25) de noviembre de dos mil cinco (2005).

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.



MGDA. MARÍA EUGENIA LÓPEZ ARIAS

Angel Russo de Ceño
MGDA. ANGELA RUSSO DE CEDEÑO

MGDO. CARLOS ALBERTO VÁSQUEZ REYES

MGDO. MIGUEL A. ESPINO G.

MGDO. JOSÉ E. AYÚ PRADO CANALS

Rafael M. Murgas
MGDO. RAFAEL MÚRGAS TORRAZZA

MGDA. MARIBEL CORNEJO BATISTA

MGDO. SECUNDINO MENDIBITA

MGDO. EFREN C. TELLO C.

LCDA. YANIXSA Y. YUEN
SECRETARIA GENERAL

LO ANTERIOR ES FIEL COPIA
DE SU ORIGINAL

Panamá, 16 de setiembre de 2020

Secretaría General de la
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Licda. YANIXSA Y. YUEN C.
Secretaría General
Corte Suprema de Justicia