

(fdo.) ROGELIO A. FABREGA Z.  
(fdo.) LUIS CERVANTES DIAZ  
(fdo.) CESAR PEREIRA BURGOS

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.  
Secretario General

(fdo.) GABRIEL E. FERNANDEZ  
(fdo.) ARTURO HOYOS  
(fdo.) ELIGIO A. SALAS

=====

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR ARIAS, FÁBREGA Y FÁBREGA CONTRA LA FRASE: "LOS MIEMBROS DE LA JUNTA DIRECTIVA DEBEN SER PANAMEÑOS, SE EXCEPTÚAN LOS FUNCIONARIOS DE LAS EMBAJADAS Y EL PERSONAL DIPLOMÁTICO" CONTENIDA EN EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ORDINAL 4 DEL ARTÍCULO 2 DEL DECRETO EJECUTIVO NO. 160 DE 2 DE JUNIO DE 2000. MAGISTRADO PONENTE: LUIS CERVANTES DIAZ. PANAMÁ, CATORCE (14) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL UNO (2001).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

La Firma Forense ARIAS, FABREGA Y FABREGA, actuando en su propio nombre y representación, ha promovido demanda de inconstitucionalidad contra el segundo párrafo del ordinal cuarto del Artículo Segundo del Decreto Ejecutivo No. 160 de 2 de junio de 2000, que a la letra dice:

"ARTICULO SEGUNDO. Cualesquiera de las asociaciones y entes señalados en el artículo primero de este Decreto que solicite el reconocimiento de su Personería Jurídica, deberá presentar la siguiente documentación:

1....  
2....  
3....

4. Lista de los miembros de la Junta Directiva los cuales no deben ser inferior a cinco (5) miembros con sus números de cédula y firma de cada uno.

Los miembros de la Junta Directiva deben ser panameños, se exceptúan los funcionarios de las embajadas y el personal diplomático.

5...  
6...  
7...  
8..."

El demandante considera, que dicha disposición reglamentaria es violatoria de los artículos 19 y 20 de la Carta Fundamental. Dichas normas constitucionales están concebidas así:

"ARTICULO 19. No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por motivo de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

ARTICULO 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 establezca en tratados internacionales."

El concepto de la infracción del artículo 19 transcrito, en lo esencial lo expresa el demandante, así:

"El segundo párrafo del ordinal 4 del artículo 2 impugnado del

Decreto Ejecutivo 160 de 2000 excluye del derecho que tienen nacionales y extranjeros (excepto diplomáticos y funcionarios de embajadas) de formar parte de la dirección y manejo de entidades privadas sin fines de exclusión y discriminar entre panameños y extranjeros por un lado, y entre los extranjeros en general y aquellos que son funcionarios de las embajadas y el personal diplomático. No existe ningún principio general de Derecho Constitucional que nos permita concluir que para formar parte de una Junta Directiva en una entidad o asociación sin fines se deba discriminar o crear un fuero o privilegio excluyente entre uno u otro extranjero, o entre panameños y extranjeros en general."

En lo tocante al artículo 20 mencionado arriba, el concepto de la infracción lo hace consistir el recurrente en las siguientes razones:

"No obstante, cuando nacionales y extranjeros se encuentran bajo el imperio de la ley nacional, ante situaciones iguales y similares, deben ser tratados en igualdad de condiciones. En el caso particular que nos ocupa, no existe fundamento legal para impedir la participación a los panameños y extranjeros, como directores y dignatarios en las Juntas Directivas de asociaciones o entes sin fines de lucro ya que ambos se encuentran en igualdad de condiciones. En otras organizaciones de carácter análogo, como son las sociedades anónimas, existen igualdad de oportunidades para participar en la dirección de la misma tanto a panameños como a extranjeros.

En este sentido, a los panameños no les corresponde constitucionalmente el beneficio de prerrogativas, privilegios, tratos favorables o ventaja alguna, distintos a los extranjeros, para integrar la Junta Directiva de una asociación o entidad sin fines de lucro.

En el caso particular que nos ocupa, el segundo párrafo del ordinal 4 del Artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 160 de 2 de junio de 2000 establece una desigualdad jurídica en perjuicio de los extranjeros (salvo funcionarios de embajadas y diplomáticos), con respecto a los panameños, al disponer como uno de los requisitos para reconocer la Personería Jurídica a asociaciones o entidades sin fines de lucro que los miembros de la Junta Directiva sean panameños. Por mandato constitucional, los extranjeros tienen derecho a gozar de los derechos fundamentales que contiene nuestra carta magna por imperio del principio de igualdad ante la ley."

Corrido el traslado de rigor al Procurador General de la República, éste se manifestó de acuerdo con el demandante, esto es, con la declaratoria de inconstitucionalidad promovida, abundado en las razones del peticionario.

Encontrándose el negocio en estado de resolver, la firma peticionaria presentó copia de la Gaceta Oficial donde consta el Decreto Ejecutivo No. 3 de 24 de enero de 2001 que modifica el No. 160 demandado, de manera que quedó así:

ARTICULO PRIMERO: El Artículo Segundo del Decreto Ejecutivo de 2 de junio de 2000, queda así:

"Artículo Segundo. Cualquiera de las asociaciones y entes señalados en el artículo primero de este Decreto, que solicite el reconocimiento de su Personería Jurídica, deberá presentar la siguiente documentación:

1...

2...

3...

4. Lista de los miembros de la Junta Directiva los cuales no deben

ser inferior a cinco (5) miembros con sus números de cédula y firma de cada uno.

Los miembros de la Junta Directiva deben ser panameños, se exceptúan los funcionarios de las embajadas, el personal diplomático, Organismos de Estado y toda asociación legalmente inscrita en el extranjero que desee inscribir una filial en la República de Panamá.

5...  
6...  
7...  
8..."

En el escrito mediante el cual se adjunta la Gaceta referida, el recurrente expresó:

"En base al principio de economía procesal, solicitamos a esta alta Corporación de Justicia se sirva pronunciar sobre la inconstitucionalidad del segundo párrafo del ordinal 4 del Artículo 2 del Decreto Ejecutiva No. 160 de 2 de junio de 2000, tal y como fue modificado por el Decreto Ejecutivo No. 3 de 24 de enero de 2001, en vista de que consideramos que con esta modificación igualmente se infringe los artículos 19 y 20 de la Constitución Nacional, por razones, hechos y fundamentos presentados con nuestros alegatos de conclusión de este caso el 29 de enero de 2001."

#### DECISION DE LA CORTE

No en nombre de la socorrida economía procesal, sino en el de la obligación ineludible de esta Alta Corporación de guardar la integridad de la Carta Fundamental, y en consideración a que las razones esgrimidas contra el decreto original son igualmente válidas contra la modificación, hay lugar a establecer si se viola o no la Constitución Nacional, y a ello se procede, previas las consideraciones siguientes:

Para la mejor comprensión del problema que se plantea, se transcribe a continuación el tercer párrafo de los considerandos y el artículo primero del Decreto Ejecutivo de que se trata:

#### LA PRESIDENTA DE LA REPUBLICA

en uso de sus facultades constitucionales y legales,

#### CONSIDERANDO

...  
...  
...

Que debido a la proliferación de asociaciones y entidades sin fines de lucro en nuestro país, y a la falta de normativa sobre la materia, se hace necesario una reglamentación adecuada que le permita al Estado conceder Personería Jurídica a entidades y asociaciones reales y que las mismas no sean utilizadas para fines contrarios a los establecidos.

#### DECRETA

ARTICULO PRIMERO. El Ministerio de Gobierno y Justicia otorgará el reconocimiento de Personería Jurídica a las iglesias, congregaciones, comunidades o asociaciones religiosas y a las asociaciones que no estén relacionadas con temas deportivos ni agropecuarios."

Se trata pues, de que el propósito del decreto es reglamentar al personería jurídica de organizaciones sin fines de lucro a fin de que "no sean utilizadas para fines contrarios a los establecidos" particularmente "iglesias,

congregaciones, comunidades o asociaciones religiosas". Y en esa reglamentación se establece que en dichas personas jurídicas la Junta Directiva debe estar integrada por panameños "excepto funcionarios de las embajadas, el personal diplomático, Organismos de Estado, y toda asociación legalmente inscrita en el extranjero que desee inscribir una filial en la República de Panamá."

En primer lugar cabe dilucidar si constituye fuero o privilegio reservar a los panameños el derecho a pertenecer a la Junta Directiva de estas asociaciones SIN FINES DE LUCRO.

Parece a esta Superioridad, que el fuero o privilegio conlleva un interés útil que excluye a los demás. Y ese interés no se encuentra en las asociaciones SIN FINES DE LUCRO, por lo que no es el caso considerar violado el artículo 19 de la Carta Fundamental, por este lado, y por la misma razón, tampoco con la excepción contenida en las disposiciones en cita a favor de los "funcionarios de las embajadas, el personal diplomático, Organismos de Estado y toda asociación legalmente inscrita en el extranjero que desee inscribir una filial en la República de Panamá" ya que como se ha dicho, el fuero o privilegio conlleva un interés útil que no se encuentra en las asociaciones SIN FINES DE LUCRO.

Por lo que toca a la igualdad de los panameños y extranjeros ante la Ley, vale destacar que ella puede reglamentarse por razones de salubridad y tal es el caso de la proliferación de sectas, cuyos fines no lucrativos, no aparecen suficientemente claros y en los que la intoxicación mental de sus prosélitos ha llevado a trágicas experiencias como las de Guyana y Waco, Texas E.U.A. Por lo que, para que no encuentren campo propicio en Panamá, el Estado debe mantener un mayor control sobre ellas a fin de "que no sean utilizados para fines contrarios a los establecidos", como expresa en sus considerandos el decreto acusado de inconstitucional.

Entonces esta norma que parece discriminatoria contra ciertos extranjeros, encuentra su razón de ser y justificación en la obligación que tiene el Estado panameño de proteger la salud no sólo física sino mental de los panameños y extranjeros radicados en el territorio nacional. Al ejercer esta obligación, el Estado no viola sino que cumple los principios sobre igualdad contenidos en el Artículo No. 20 de la Constitución Nacional.

Es importante añadir, que mediante sentencia de 15 de junio de 2001, el Pleno de la Corte declaró que no era inconstitucional el ordinal 4° del artículo segundo del Decreto No. 160 de 2 de junio de 2000.

Sin embargo, el mencionado Decreto No. 160 fue reformado por el Decreto Ejecutivo No. 3 de 24 de enero de 2001, precisamente en el artículo segundo, reforma que incidió directamente en el segundo párrafo del numeral 4°, ahora examinado. Además, en aquella acción no se pedía la inconstitucionalidad del mencionado segundo párrafo del numeral 4°, ni se señalaron como violadas disposiciones constitucionales similares a la presente acción, pues se acusaban como violados los artículos 39 y 179, numerales 1y 14 de la Carta Fundamental. En aquel fallo constitucional, tampoco se expresa ningún razonamiento relacionado con los artículos 19 y 20 de la Constitución Nacional, como sí se hace en esta resolución judicial.

De acuerdo a lo anterior, la sentencia constitucional de 15 de junio de 2001 no resuelve el petitum de esta última acción de inconstitucionalidad; por tanto, es obligante un pronunciamiento, y ello se cumple con las razones expresadas.

Por las razones expuestas, LA CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL, el segundo párrafo del ordinal cuarto del Artículo No. 2 del Decreto Ejecutivo No. 160 de 2 de junio de 2000, modificado por el Decreto Ejecutivo No. 3 de 24 de enero de 2001.

Notifiquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) LUIS CERVANTES DIAZ

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CESAR PEREIRA BURGOS

(fdo.) ELIGIO SALAS

(fdo.) JOSE A. TROYANO

(fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA

(fdo.) GRACIELA DIXON

(fdo.) ROGELIO FABREGA

(fdo.) GABRIEL ELIAS FERNANDEZ

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS

Secretario

=====

ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DE GABINETE NO. 122 DE 27 DE OCTUBRE DE 1999, PROPUESTA POR EL LICENCIADO ABDIEL ABREGO, EN REPRESENTACIÓN DE CELESTINA GONZÁLEZ DE ABREGO, DENTRO DE LA DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA DE NULIDAD PARA QUE SE DECLARE NULA, POR ILEGAL, LA RESOLUCIÓN NO. 142 DE 18 DE NOVIEMBRE DE 1999, DICTADA POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA, Y PARA QUE SE HAGAN OTRAS DECLARACIONES. MAGISTRADO PONENTE: ADÁN ARNULFO ARJONA L. PANAMÁ, DIECISIETE (17) DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL UNO (2001).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

VISTOS:

El licenciado Abdiel Abrego, apoderado judicial de CELESTINA GONZÁLEZ DE ABREGO, dentro de la demanda contencioso administrativa de nulidad interpuesta para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 142 de 18 de noviembre de 1999, dictada por la Dirección General de Carrera Administrativa, presentó advertencia de inconstitucionalidad de la Resolución de Gabinete No. 122 de 27 de octubre de 1999, emitida por el Consejo de Gabinete y publicada en la Gaceta Oficial 23,920 de 30 de octubre de 1999.

El abogado impugna la Resolución de Gabinete No. 122 de 27 de octubre de 1999, del Consejo de Gabinete, porque considera que atenta contra los artículos 203, numeral 2, 295 y 301 de la Constitución Política de la República. Mediante la resolución advertida el Consejo de Gabinete resolvió lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO: Dejar sin efecto las siguientes Resoluciones de Gabinete: 229, 230 de 10 de octubre de 1997; 74, 75 y 76 de 7 de mayo de 1998; 128, 129 y 130 de 17 de septiembre de 1998; 12 y 13 de 15 de enero de 1999; 66 y 67 de 14 de julio de 1999; 84, 85, 86, 87 y 88 de 13 de agosto de 1999; 109 y 110 de 26 de agosto de 1999.

ARTÍCULO SEGUNDO: Autorizar al Director General de la Carrera Administrativa a revisar y reestructurar las acreditaciones hechas al 31 de agosto de 1999, y desacreditar los funcionarios públicos que no fueron acreditados de acuerdo a la Ley."

La advertencia fue formulada dentro proceso iniciado contra la Resolución No. 142 de 18 de noviembre de 1999, suscrita por el Director General de Carrera Administrativa "Por la cual se anulan certificados de carrera administrativa en el Ministerio de Relaciones Exteriores". En el artículo primero de dicha Resolución fueron revocados y anulados los certificados de carrera administrativa expedidos mediante la Resolución No. 010 de 9 de julio de 1998, entre ellos el conferido a Celestina G. Abrego, por incumplimiento de los requisitos necesarios para ser acreditados como servidores públicos de Carrera Administrativa (foja 28).

Entre los presupuestos exigidos por la jurisprudencia de esta Corporación de Justicia para que proceda la admisibilidad de la advertencia es que la norma