

colige que no rebasa el contenido de los numerales del artículo 217 de la Constitución referentes a las funciones asignadas al Ministerio Público. El cuestionado artículo tercero le encomienda a la Dirección Nacional contra la Corrupción las funciones de "prevenir, detectar, denunciar y erradicar los actos de corrupción descritos en la Convención Interamericana ...". Estas asignaciones no implican que tenga que perseguir delitos o instruir sumarias por actos de corrupción. Como bien señala el Procurador General en su Vista, el deber de tal funcionario es el de denunciar ante el Ministerio Público los actos de corrupción, convirtiéndose en un colaborador del agente instructor.

Aunado a lo expuesto, el mencionado artículo tercero del Decreto Ejecutivo establece una reserva legal para impedir que las funciones asignadas a la Dirección contra la Corrupción puedan inmiscuirse o confundirse con las atribuciones que le competen a otras autoridades, pues establece "siempre que estas funciones no hayan sido asignadas por Ley a otra entidad o dependencia ...". De manera que si la misma norma legal previene, a efectos de impedirlo, la posibilidad de que las funciones que se le asignan al Director contra la Corrupción puedan estar asignadas por ley a otra entidad o dependencia, con más razón debe entenderse que dicha reserva alcanza al supuesto de que tales funciones estuviesen asignadas constitucionalmente al Ministerio Público.

Por tanto, el Pleno estima que no se justifica este cargo.

En el mismo sentido, esta Corporación no encuentra justificación al cargo relativo a que el citado artículo tercero del Decreto Ejecutivo No. 99 de 1999 le asigne funciones al Director contra la Corrupción, cuyo conocimiento competía a la Sala Tercera de la Corte, infringiendo el artículo 203 de la Constitución. Es así, pues el texto del artículo acusado es claro y desde ningún punto de vista asigna funciones jurisdiccionales a dicha autoridad, ni la faculta a pronunciarse sobre la legalidad de las actuaciones administrativas, como sostiene el demandante en este caso.

Por tanto, la Corte comparte el análisis y opinión del Ministerio Público y en el mismo sentido concluye que los artículos demandados no vulneran los citados preceptos de la Constitución, ni otros del Estatuto Fundamental.

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que NO SON INCONSTITUCIONALES los artículos segundo y tercero del Decreto Ejecutivo No. 99 de 13 de septiembre de 1999, por el cual se crea la Dirección Nacional Contra la Corrupción.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) JOSE A. TROYANO

(fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA L.

(fdo.) GRACIELA J. DIXON C.

(fdo.) ROGELIO A. FABREGA Z.

(fdo.) JOSE MANUEL FAUNDES

(fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CESAR PEREIRA BURGOS

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

=====
=====

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICENCIADO ARMANDO ÁBREGO, EN REPRESENTACIÓN DE NIDIA OLIVER, ENRIQUE V. THOMAS, DAVID MILLER Y OTROS, CONTRA EL PÁRRAFO CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 43 DE LA LEY N° 22 DE 30 DE JUNIO DE 1999, G. O. N° 23,832 DE 5 DE JULIO DE 1999 QUE DICE "ARRENDATARIOS DE LA AUTORIDAD DE LA REGIÓN INTEROCEÁNICA:". MAGISTRADO PONENTE: ROGELIO FÁBREGA Z. PANAMA, VEINTISEIS (26) DE OCTUBRE DE DOS MIL UNO (2001).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado ARMANDO ÁBREGO, en nombre y representación de los señores NIDIA OLIVER, ENRIQUE V. THOMAS, DAVID MILLER, MELVA DE MASSIAH, CARMEN DE HANAN, FELIX Z. MODESTIN, CARMEN HERN, BEULA A. DENNIS, HARRY Y. INNISS, LINDA LOWINGER, AMELIA DE MATHEWS Y HELIO ALVES, ha presentado acción de inconstitucionalidad contra la frase "... arrendatarios de la Autoridad de la Región Interoceánica.", contenida en el artículo 43 de la Ley N° 22 de 30 de junio de 1999, por la cual se otorga primera opción de compra a arrendatarios de viviendas revertidas hasta el 31 de diciembre de 1999, que modifica la Ley N° 5 de 25 de febrero de 1993 y la Ley N° 7 de 7 de marzo de 1995, Orgánica de la Autoridad de la Región Interoceánica.

La acción quedó admitida y de la misma se cumplieron las fases de traslado a la Procuradora de la Administración para la emisión de concepto, así como la de argumentación sobre el caso, por lo que se pasa a decidir el fondo.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Conforme se ha dejado expuesto, la parte actora en el presente proceso constitucional demanda la inconstitucionalidad de la frase "arrendatarios de la Autoridad de la Región Interoceánica...", inserta en el artículo 43 de la Ley N° 22 de 30 de junio de 1999, "Por la cual se otorga primera opción de compra a arrendatarios de viviendas revertidas hasta el 31 de diciembre de 1999", que modifica el primer párrafo del artículo 43 de la Ley N° 5 de 25 de febrero de 1993, que había sido modificado por la Ley N° 7 de 7 de marzo de 1995. El texto del citado artículo es el que se deja expuesto:

"Artículo 43. Los arrendatarios de viviendas revertidas, o por revertir hasta el 31 de diciembre de 1999, que según el Plan General puedan ser objeto de venta, tendrán la primera opción de compra sobre estos inmuebles, incluyendo los terrenos, siempre que los inmuebles sean para uso residencial y que no impliquen más de una vivienda por familia. Al establecer el precio de venta de las viviendas cuyos actuales ocupantes, arrendatarios de la Autoridad de la Región Interoceánica, opten por adquirir, deberá prevalecer un criterio social". (Frase acusada de inconstitucional).

De acuerdo al apoderado judicial de los accionantes la frase cuya inconstitucionalidad demanda infringe los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, en perjuicio de sus poderdantes que laboraban en la antigua Comisión del Canal de Panamá que, no obstante haber ocupado viviendas en el área revertida, por no haber sido arrendatarios de la Autoridad de la Región Interoceánica (A.R.I.), se les excluye del beneficio del criterio social en el precio de venta de las viviendas, dispuesto en la norma antes referida.

Explica el apoderado judicial de los demandantes que al disponer el respectivo precepto que sólo los arrendatarios de la Autoridad de la Región Interoceánica que opten por adquirir viviendas revertidas o por revertir hasta el 31 de diciembre de 1999, tienen derecho a que se les fije el precio de venta de las respectivas viviendas con criterio social, se crea una distinción o privilegio entre estos panameños y el resto de los nacionales, como las personas que laboraban en la Comisión del Canal de Panamá, hoy Autoridad del Canal que residían en dicha área revertida, pero en residencias administradas por la Comisión del Canal o que fueron cedidas a la Comisión del Canal de Panamá, habida cuenta que la aplicación del precio de una vivienda se fija en base al valor real que tiene la vivienda en el mercado de bienes raíces y no en atención a quien la adquiera.

OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA

En la Vista N° 88 de 23 de febrero de 2001, que corre de foja 36 a la 44, emitió la Procuradora de la Administración concepto, en relación con la

constitucionalidad de la frase inserta en el texto del precepto tantas veces señalado. En tal sentido refiere la Procuradora que la frase acusada de inconstitucional no infringe de ninguna forma los artículos 19 y 20 de nuestra Carta Fundamental, por cuanto se trata de un precepto que integra una ley aplicable exclusivamente a los bienes cuya administración le corresponde a la Autoridad de la Región Interoceánica, por lo que, no puede extenderse su aplicación a bienes cuya administración compete a la Autoridad del Canal. Al respecto conviene dejar citado, en lo pertinente, la Vista comentada:

"el artículo 20 de la Constitución Nacional, que señala el principio de igualdad ante la Ley, no se encuentra vulnerada por la orden legal que emana del párrafo que dice: ..."arrendatarios de la Autoridad de la Región Interoceánica...", inserta en el artículo 43 de la Ley N 22 de 30 de junio de 1999, toda vez que esta norma regula una situación especial destinada a los bienes revertidos cuya administración le corresponden a la Autoridad de la Región Interoceánica.

La Ley N 22 de 30 de junio de 1999, ...pertenece al conjunto normativo por la cual se crea la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá, y se adoptan medidas sobre los Bienes Revertidos; por tanto la norma que ahora se impugna únicamente regula las situaciones jurídicas que se den al amparo de esta legislación, y no puede, por ende, otorgar el precio de venta bajo un criterio social de dichos bienes revertidos, cuya administración compete a otra autoridad, como lo es, la Autoridad del Canal de Panamá.

Estimamos que no se infinge un trato desigualitario con respecto a aquellas personas que se encuentren ocupando dichos bienes inmuebles bajo el concepto de un contrato de arrendamiento con otra autoridad como lo es la Comisión del Canal de Panamá, actualmente la Autoridad del Canal; ya que, la frase que ahora se debate su inconstitucionalidad, únicamente, puede regular los bienes revertidos cuya administración le corresponda a la Autoridad de la región Interoceánica, por lo que esta Ley no puede inmiscuirse en los asuntos cuya competencia, sea única y exclusivamente de la Autoridad del Canal de Panamá, ya que esta institución posee disposiciones legales específicas para los bienes que poseen.

Al respecto, la Ley N 19 de 11 de junio de 1997, "Por la que se Organiza la Autoridad del Canal de Panamá", dispone en los numerales 4, 5 y 6 del artículo 33 y el artículo 49, en cuanto a la administración y disposición de dichos bienes...

Bajo este prisma, consideramos que los arrendatarios de viviendas revertidas, cuya administración es de la Autoridad de la Región Interoceánica y para quienes se establece, como beneficio que el precio de venta de dichos bienes inmuebles deberá prevalecer un criterio social, no conculca los artículos 19 y 20 del Estatuto Fundamental, toda vez que dicho privilegio se ha otorgado a dichos ciudadanos en virtud de que ocupaban dichos bienes de la Autoridad de la Región Interoceánica bajo un status muy especial, y por ser arrendatarios de bienes revertidos, quienes han tenido que soportar todas las cargas y obligaciones que se establecen en los Contratos de Arrendamientos, se les concede a ellos la primera opción de compra". (F. 39-43).

CRITERIO DEL PLENO

De lo expuesto se advierte que la discusión en el presente caso se centra en determinar si al disponer el artículo 43 de la Ley N 22 de 30 de junio de 1999, que para los "arrendatarios de la Autoridad de la Región Interoceánica",

que opten por adquirir viviendas revertidas o por revertir hasta el 31 de diciembre de 1999, deberá observarse un criterio social en la fijación del precio de venta de dichas viviendas, crea un privilegio a favor de dichas personas y un trato desigual respecto del resto de las personas que, no obstante residir en el área revertida, no se les extiende dicho privilegio por ser arrendatarios de la Comisión del Canal.

La prohibición de establecer fueros y privilegios personales se encuentra consagrado en el artículo 19 de la Constitución Nacional, cuyo contenido se transcribe:

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

El mandato contenido en el artículo citado, ha dicho la Corte de manera reiterada, está íntimamente ligado con el principio de igualdad consagrado en el artículo 20 de la Constitución Política, puesto que ambas suponen una garantía frente a cualquier trato discriminatorio o privilegiado. El texto de la norma es el que se deja transcrita:

"Artículo 20. Los panameños y 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 a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que establezca en tratados internacionales".

En cuanto a la interpretación del contenido y alcance de los preceptos en referencia, el Pleno mediante jurisprudencia reiterada, ha sostenido que las mismas tienden a evitar que se establezcan distinciones entre personas, tanto naturales como jurídicas, o grupo de personas que se encuentren en las mismas condiciones o circunstancias. De manera que, cualquier disposición legal o acto de autoridad que desmejore la condición de una persona o grupos de personas respecto de otras que se encuentren en igualdad de condiciones, vulneraría los preceptos fundamentales examinados. Así, en resolución de 26 de febrero de 1998, dejó expuesto el Pleno:

"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 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 subjetivas..."

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 sin 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". (Fallo de 26 de febrero de 1998).

En principio, pues, nuestro Carta Fundamental pregonó la igualdad de las personas ante la ley, por lo que prohíbe la creación de cualquier fuero o privilegio a favor de una persona natural o jurídica, en perjuicio de otra persona o grupo de personas que se encuentren en idéntica circunstancias. La Ley no puede, por consecuencia, regular en forma diversa situaciones semejantes o iguales, salvo que se encuentren debidamente justificado; por tanto, ante

igualdad de circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato, y en desigualdad de circunstancias debe ofrecerse diferente trato.

Teniendo como referencia lo anterior no estima el Pleno que la frase cuya inconstitucionalidad se demanda infrinja las disposiciones constitucionales que vienen examinadas, por cuanto de la misma no se desprende un trato desigual entre personas que se encuentren en la misma circunstancia.

El artículo 43 cuya constitucionalidad aquí se cuestiona establece un régimen de opción de compra, disponiendo a favor de los arrendatarios de la Autoridad de la Región Interoceánica un precio que se inspire en un carácter social. Este criterio no es aplicable a quienes no han sido arrendatarios de la Autoridad de la Región Interoceánica, caso de los demandantes, quienes residen en viviendas de las áreas revertidas que están bajo la administración de la Comisión del Canal de Panamá. Frente a los arrendatarios de la Autoridad del Canal es obvio que no hay tal discriminación, por cuanto el beneficio indicado se aplica, no a personas individualizadas, sino a personas que se encuentran en igualdad de condiciones, con independencia de su raza, nacimiento y otros parámetros señalados en el artículo 19 de la Constitución Política.

Distinto hubiere sido, por ejemplo, si entre arrendatarios de bienes revertidos bajo administración de la A. R. I. sólo se concediera a una persona en particular o a varias de ellas la excepción contemplada en el artículo 43 que viene examinado, en detrimento del resto de los inquilinos de dichas viviendas por razón de sexo, raza, nacimiento, etc., que es lo que prohíbe la Constitución. No siendo este el caso bajo examen, debe el Pleno señalar que la frase cuya constitucionalidad se cuestiona no infringe los artículos 19 y 20 ni ninguna otra disposición de la Constitución Nacional, por lo que debe declarársele constitucional.

Por todo lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley DECLARA CONSTITUCIONAL la frase "arrendatarios de la Autoridad de la Región Interoceánica", inserta en el artículo 43 de la Ley N° 22 de 30 de junio de 1999, "Por la cual se otorga primera opción de compra a arrendatarios de viviendas revertidas hasta el 31 de diciembre de 1999", que modifica la Ley N° 5 de 25 de febrero de 1993, a su vez, modificado por la Ley N° 7 de 7 de marzo de 1995 que "Crea la Autoridad de la Región Interoceánica de Panamá y se adoptan medidas sobre los Bienes Revertidos".

Notifique-se.

(fdo.) ROGELIO A. FABREGA Z.
(fdo.) JOSE MANUEL FAÚNDES (fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA
(fdo.) ARTURO HOYOS (fdo.) CESAR PEREIRA BURGOS
(fdo.) ELIGIO A. SALAS (fdo.) JOSE A. TROYANO
(fdo.) ADAN ARNULFO ARJONA (fdo.) GRACIELA J. DIXON
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.
Secretario General

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD interpuesta por el licenciado RUBÉN MONCADA LUNA, CONTRA LA SENTENCIA N° 15 DE 12 DE SEPTIEMBRE DE 1996, DICTADA POR LA JUEZA CUARTA MUNICIPAL DEL DISTRITO DE PANAMÁ. MAGISTRADA PONENTE: MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA. PANAMÁ, VEINTICUATRO (24) DE ABRIL DEL AÑO DOS MIL (2000).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

VISTOS:

El licenciado Rubén Moncada Luna, en representación de la señora FELICIDAD