

## ACUERDA:

ARTICULO PRIMERO: Solicita al Ministerio de Hacienda y Tesoro la adjudicación a título gratuito de un globo de terreno de 2,059.81 metros cuadrados propiedad de la Nación, ubicado en el Corregimiento de Piedad Buena, que existe en un lote de uso público perteneciente a la Finca No. 25,405, Tomo 617, Folio 476, Sección de la Propiedad.

ARTICULO SEGUNDO: Este globo de terreno, propiedad de la Nación, será utilizado para crear áreas verdes que beneficien a los moradores de la Urbanización El Progreso No. 1 y lugares aledaños.

ARTICULO TERCERO: Este Acuerdo comenzará a regir a partir de su promulgación.

Dado en la Ciudad de Panamá, al primer día del mes de febrero de mil novecientos noventa y cuatro.

H.C. MIGDALIA FUENTES DE PINEDA  
Presidenta

LC. JAIME A. MIROTTI Q.  
Secretario

H.C. ELIAS A. VIGIL  
Vicepresidenta

ALCALDIA DEL DISTRITO DE PANAMA  
Panamá, 10 de febrero de 1994

AFROBADO  
LA ALCALDESA  
MERCEDES GARCIA DE VILLALBA

EJECUTISE Y CUMPLASE  
SECRETARIO GENERAL  
LC. ALICIA VASQUEZ

Es fiel copia de su original  
Jaime A. Mirotti Q.  
Secretario General  
Panamá, 3 de marzo de 1994

### CORTE SUPREMA DE JUSTICIA Fallo del 27 de enero de 1993

#### MAGISTRADO PONENTE: FABIAN A. ECHEVERS

Demanda de Inconstitucional, interpuesta por el ldo. Ascanio Luzcando Vásquez, en representación de José María Aizpurúa R., contra la frase "Asociación Nacional de Asegurados", inserta en el literal f) y parágrafo 7 del art. 4 de la Ley No. 30 de 26 de diciembre de 1991.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, PLENO, PANAMA, veintisiete (27) de enero de mil novecientos noventa y tres (1993).

#### VISTOS:

El licenciado Ascanio Luzcando Vásquez, apoderado judicial de José María Aizpurúa, solicita al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que declare la inconstitucionalidad de la expresión "Asociación Nacional de Asegurados" que aparece en el literal f) y en el parágrafo 7 del artículo 4 de la Ley 30 de 26 de diciembre de 1991, por considerar que contraviene lo que dispone el artículo 19 de la Constitución Política.

La disposición constitucional en cita preceptúa:

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

La locución "Asociación Nacional de Asegurados" forma parte de la norma acusada de inconstitucional en los términos del texto que a continuación se transcribe:

"ARTICULO 4. El Artículo 12-A del Decreto Ley No. 14 de 27 de agosto de 1954 quedará así:

Artículo 12-A. A partir de la promulgación de la presente Ley, la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social se compondrá de los siguientes miembros:

- a) ...
- b) ...
- c) ...

- d) ...
- e) ...
- f) Un (1) representante de los pensionados y jubilados, nombrado por el Órgano Ejecutivo de terna única elaborada por la Asociación Nacional de Asegurados y por las federaciones de pensionados y jubilados legalmente constituidas. (El énfasis es de la Corte).

Parágrafo 7o. La integración de los miembros de la Junta Directiva se hará en forma escalonada por un período de cinco (5) años así: El representante de los profesionales de la salud, el representante de los Pensionados y Jubilados y el Asociación Nacional de Asegurados y el representante de los servidores públicos, que serán nombrados a partir del lro. de febrero de 1992; los representantes de los empleadores, a partir del lro. de febrero de 1993; y los representantes de los trabajadores, a partir del lro. de febrero de 1994. (El énfasis es de la Corte).

Conforme a la exposición que realiza la demandante, la infracción del artículo 19 de la Carta Suprema del Estado se produce porque la inclusión de la frase objeto de censura en el artículo 4 de la Ley 30 de 26 de diciembre de 1991, que regula el procedimiento de selección de los miembros de la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social, perjudica a las asociaciones genuinas de pensionados y jubilados con personería jurídica y, en especial, a las que aún no se han federado.

El examen que ahora se realiza permite establecer que el libelo carece de información necesaria para la debida comprensión de las alegaciones que contiene, lo que no impide juzgar la pretensión anunciada.

Por surtido el trámite del traslado de la demanda que ordena el artículo 2554 del Código Judicial, el Procurador General de la Nación expresa la opinión de que no existe contradicción alguna entre la mencionada frase y la norma fundamental que se estima conculcada. En su concepto, el artículo 19 constitucional lo que prohíbe de manera taxativa son los fueros o privilegios personales y las discriminaciones por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas, de manera que si el fuero, privilegio o discriminación se origina en motivos diversos a los señalados, el vicio de inconstitucionalidad no ocurre, de acuerdo con una interpretación restrictiva de la norma.

A este respecto la vista de la Procuraduría General de la Nación recoge la distinción doctrinal que se funda en los conceptos de justicia y legitimidad de los fueros

(f.11), para concluir afirmando, en atención a la interpretación restrictiva, que no aparece acreditado que la norma impugnada "esté estableciendo un fuero o privilegio, por razón de alguna de las condiciones que prevé el Artículo 19..." (f.12).

No comparte la Corte el criterio del representante del Ministerio Público en el sentido de que artículo 19 de la Constitución vigente debe interpretarse de manera restrictiva. En materia de la tutela superior de los derechos fundamentales del individuo, una comprensión lógica y sistemática del ordenamiento constitucional autorizaría pensar que tal norma no contiene una lista o catálogo cerrado -*numerus clausus*- de los tratos desiguales a los que los destinatarios del ordenamiento jurídico pudieran verse sometidos.

El constitucionalista italiano Alessandro Pizzorusso expresa al respecto:

"...La prohibición de diferenciaciones fundadas sobre el sexo, la raza, la lengua, la religión, las opiniones políticas, o sobre las condiciones personales y sociales implica, más que una radical exclusión de todo debate acerca de la racionalidad o la oportunidad de las distinciones mismas, una apelación o recordatorio de los factores que, en el pasado, se han tomado más frecuentemente como elementos para proceder a discriminaciones injustificadas. En consecuencia, este elenco de factores supone una admonición al legislador, así como al juez de la constitucionalidad de las leyes y a todos, en general, para no recaer en los errores del pasado, pero no expresa una regla rígida que excluya cualquier diferenciación". (PIZZORUSSO, Alessandro. Lecciones de Derecho Constitucional, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1984, p.17, énfasis de la Corte).

Para entender cabalmente el problema constitucional planteado es imperativo señalar que los asegurados, constituidos por diversas clases de asalariados (servidores públicos, obreros y empleados del comercio, entre otros), integrarán la Junta Directiva de la Caja de Seguro Social una vez su representante sea nombrado por la Rama Ejecutiva, de entre ternas elaboradas por sus organizaciones más representativas, tal como ocurre con los patronos y los profesionales de la salud. La controversia

se origina en relación con los jubilados y pensionados, que constituyen una categoría especial de ciudadanos quienes, en virtud de tiempo de servicio prestado o por incapacidad física, se hacen merecedores de percibir una renta vitalicia sin trabajar. El derecho a la jubilación requiere tanto de la afiliación al régimen de previsión social como el cumplimiento de determinados requisitos legales. Según salta a la vista, se trata de una categoría distinta a la de los asegurados; estos últimos son trabajadores activos, ya sea del Estado o de la empresa privada quienes, en virtud de aportaciones que realizan, reciben beneficios de la seguridad social.

Como viene dicho, tanto el literal f como el párrafo 7 del artículo 4 de la Ley 30 de 26 de diciembre de 1991 contienen la frase impugnada: ASOCIACION NACIONAL DE ASEGURADOS. En cuanto al literal f, en él se atribuye conjuntamente a esa Asociación y a las Federaciones de pensionados y jubilados la potestad de elaborar la terna única, de donde el Organismo Ejecutivo debe escoger al representante de los pensionados y jubilados, mecanismo que desemboca en el acto condición del correspondiente nombramiento. De inmediato se aprecia el contrasentido implícito en el reconocimiento de tal potestad a un organismo no representativo de esta categoría de personas, es decir sin legitimación clara y suficiente, ello en desmedro de los genuinos representantes de ese particular sector de ciudadanos, con intereses claramente diferenciados. Si bien la facultad de confeccionar la terna reconocida a una organización determinada podría considerarse como un privilegio, esta circunstancia no establece de por sí la ilegitimidad del acto; lo que sí trascendería al ámbito de lo injusto es que tal potestad le fuere conferida, con exclusividad, a un ente extraño a los

interesados, sin títulos funcionales claros, carente de la debida representatividad. De allí que, a juicio de la Corte, el privilegio que se considera, de haber sido atribuido tan sólo a la Asociación Nacional de Asegurados, devendría una injusta discriminación que perjudica a los pensionados y jubilados. Pero ocurre que el mecanismo que la ley organiza para la confección de la terna no libra tal actividad al arbitrio exclusivo de los "asegurados", sino que requiere la participación de los propios interesados, de los "jubilados y pensionados", a través de sus organizaciones más representativas. Lo que no puede la ley es considerar la casuística de la incorporación de Asociaciones a las Federaciones, -porque "otras Asociaciones genuinas....aún no se han integrado a alguna de las Federaciones de jubilados y pensionados" (f.2), no puede prever el hecho de si, al momento en que la terna fuere elaborada, ha ocurrido la integración de todas las asociaciones a las federaciones existentes, lo que naturalmente dependerá totalmente de circunstancias internas propias de esas organizaciones, por lo que se trata de imponderable que mal podría dar lugar a que sobrevenga, por tal razón, la violación alegada del artículo 19 constitucional. De allí el alcance de la afirmación anteriormente hecha sobre la insuficiencia de las razones ofrecidas por la demandante, toda vez que no explica con suficiente claridad el modo como, a su juicio, se produce la infracción que sostiene.

En nuestro sistema constitucional rige el principio de interpretación totalizadora, que obliga a esta Superioridad a confrontar las normas o actos acusados con la totalidad de los preceptos de la Carta Fundamental (artículo 2557 del Código Judicial). De esa manera, si el Pleno encuentra que tales normas o los actos transgreden disposiciones

constitucionales distintas de las invocadas en la demanda, o que la violación de éstas se ha realizado por causa o en forma diferente a la indicada por el peticionario, procederá a hacer la correspondiente declaración de inconstitucionalidad. El anterior principio permite afirmar que en el presente caso la violación a la Constitución se aprecia nítidamente si se confronta la expresión impugnada, contenida en el literal f, con el contenido del artículo 20 del Estatuto Fundamental, que establece el principio de igualdad ante la ley. Toda vez que los otros grupos que participan en la integración de la Junta Directiva, es decir los servidores públicos y los profesionales de la salud, escogen a sus representantes con absoluta libertad e independencia, sin injerencias o intromisiones de gremios extraños, por no merecer los jubilados y pensionados igual trato tal hecho se produce en merma de los derechos que en su favor se derivan de la vigencia del principio de igualdad ante la ley. La declaración de inconstitucionalidad que en tal sentido procede formular tendría efectos sólo hacia el futuro.

Distinta, sin embargo, es la valoración que corresponde hacer del otro aspecto de la pretensión de inconstitucionalidad que se considera, atinente al párrafo 7 del artículo 4. Esta norma se refiere a la integración de la Junta Directiva con miembros representativos de diferentes gremios, de la salud, de los jubilados y pensionados, de los servidores públicos y de la Asociación Nacional de Asegurados, siendo que esta última mención en modo alguno revela, como en el caso del literal f, que se produzca con merma de los derechos constitucionales de los demandantes. Aquí, nuevamente, la omisión en que incurre el libelo de expresar, de modo distinto y adecuado, el concepto de las violaciones alegadas, le impide al tribunal constitucional percatarse del fundamento de este extremo de la pretensión.

Por las razones expuestas la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA que la frase: "Asociación Nacional de Asegurados y", contenida en el literal f del artículo 4 de la Ley 30 de 26 de diciembre de 1991, ES INCONSTITUCIONAL por infringir el artículo 20 de nuestra Constitución Política, no así la misma frase cuando aparece contenida en el párrafo 7o. del artículo 4 de la ley en cita, la que, por lo tanto, no es inconstitucional.

#### NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE

FABIAN A. ECHEVERS

JOSE MANUEL FAUNDES  
AURA E. GUERRA DE VILLALAZ  
CECILIO A. CASTILLERO  
EDGARDO MOLINO MOLA

MIRTA A. FRANCESCHI DE AGUILERA  
ARTURO HOYOS  
RODRIGO MOLINA A.  
RAUL TRUJILLO MIRANDA

YANIXSA YUEN DE DIAZ  
Secretaria General

Lo anterior es fiel copia de su original  
Panamá, 30 de marzo de 1993  
Carlos H. Cuestas G., Secretario General  
Corte Suprema de Justicia