

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
FALLO  
(De 11 de julio de 2001)

*Organo Judicial*

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.-PLENO.- PANAMA, ONCE (11) DE JULIO DE DOS MIL UNO (2001).-

V I S T O S:

El Licenciado GABRIEL MARTÍNEZ GARCÉS ha presentado ante el Pleno de la Corte Suprema, en su propio nombre, demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo final del artículo 111 de la Ley N° 56 de 27 de diciembre de 1995.

De los hechos establecidos en el libelo, resaltan los siguientes:

Que la norma impugnada reguló la forma en que se pueden constituir las diversas fianzas en la Contratación Pública.

Que la misma señala que las fianzas que emitan las compañías de seguros deben cumplir con los reglamentos y modelos que establece la Contraloría General de la República, no así la que emitan los bancos.

En cuanto a la disposición constitucional infringida y el concepto de dicha infracción, el letrado considera que la norma en comento infringió el artículo 20 de la Carta Política, que establece el principio de igualdad ante la ley.

Afirma el Licdo. Martínez Garcés que la violación fue directa por comisión, porque al establecer el párrafo acusado que las fianzas emitidas por las compañías de seguros deben estar constituidas por el modelo reglamentado por la Contraloría General de la República, atenta contra el

principio de igualdad jurídica ante la ley consagrada en el ya mencionado artículo 20 Constitucional, porque la norma impugnada dice que las fianzas pueden constituirse mediante garantías bancarias o cheques librados o certificados, documentos que son emitidos por los bancos, sin exigencia de ninguna reglamentación, modelo o condición, contrario a lo exigido a las fianzas emitidas por las compañías de seguros, lo que atenta contra el principio constitucional ya esgrimido.

Admitida la demanda, se corrió en traslado al Ministerio Público para que emitiera concepto, correspondiéndole el turno al Procurador General de la Nación, quien lo hizo mediante la Vista N° 4 de 16 de marzo de 1999.

En ella, señaló el representante del Ministerio Público que esta Corporación de Justicia ha manifestado reiteradamente en su jurisprudencia, que el principio de igualdad contenido en la norma que se presume violada implica una aplicación uniforme de la ley ante circunstancias similares, citando para ello, varios fallos del Pleno.

Consideró el señor Procurador que los presupuestos de hecho y jurídicos del tema no se relacionan porque lo que dispone la norma impugnada es "proveer al Estado la garantía de que en una contratación pública celebrada, el contratante al cumplir con el afianzamiento requerido lo haga de conformidad a un dispositivo (fianza de cumplimiento) que se amolda a determinados parámetros y que se resumen en el arquetipo establecido al efecto por la Contraloría General de la República."

El Opinador complementa su criterio con extractos de

otros fallos emitidos por este Pleno, que establecen que la igualdad ante la ley no es absoluta, sino relativa; que la igualdad no solo se refiere a los derechos y deberes cívicos-políticos, sino que asigna las mismas consecuencias jurídicas a hechos iguales en principio, o parecidos.

Que la igualdad ante la ley es el derecho de todos los panameños de recibir un trato igualitario al recibido por los que están en situaciones iguales, similares o parecidas, y de no ser discriminados por razones de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

Y, que todo lo anterior no significa que el principio de igualdad no obste para que no se deba dar siempre igual tratamiento jurídico ante acontecimientos similares o iguales, porque "existen circunstancias objetivas y razonables, que aconsejan y justifican un tratamiento legal diferente".

Concluyó el Jefe del Ministerio Público señalando que "Si se examinan los presupuestos fácticos y jurídicos del tema bajo examen, se observa que no guardan relación, puesto que lo que dispone el precepto tachado de inconstitucional es proveer al Estado la garantía de que en una contratación pública celebrada, el contratante al cumplir con el afianzamiento requerido lo haga de conformidad a un dispositivo (fianza de cumplimiento) que se amolda a determinados parámetros y que se resumen en el arquetipo establecido al efecto por la Contraloría General de la República."

Devuelto el expediente, se fijó en lista por el término de diez (10) días contados a partir de la última publicación del Edicto, para que el demandante y todos los interesados

presenten argumentos por escrito sobre el caso, período que precluyó sin ser utilizado.

Por lo tanto, cumplidas las formalidades de rigor establecidas para la tramitación de estos negocios constitucionales, se dispone la Corte a emitir su decisión, previas las siguientes consideraciones.

La controversia se centra en el párrafo final del artículo 111 de la Ley 56 de 1995, que le endilga formalidades especiales a las fianzas que emitan las compañías de seguros, tales como que deben ser constituidas según el modelo reglamentado mediante Decreto expedido por la Contraloría General de la República, formalidad ésta que no le impone a las fianzas emitidas por los Bancos, violándose así, el principio de igualdad ante la ley, contenido en el artículo 20 Constitucional, según lo interpretó el Licdo. Gabriel Martínez.

Pues bien, en esta oportunidad el criterio de este Pleno no coincide con el del Procurador General de la Nación, toda vez que la jurisprudencia ya ha señalado el alcance del principio de igualdad contenido en la norma que se estima violada, para lo cual exponemos un extracto de la sentencia del Pleno de 13 de octubre de 1997, tocante al punto controvertido.

El extracto en cuestión es del siguiente tenor:

"El artículo 20 de la Constitución Política ha sido objeto de copiosa jurisprudencia constitucional, y su contenido esencial consiste en que ante igualdad de circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato, derivado de la consideración de que el principio de la igualdad ante la ley no es interpretada como una igualdad numérica o matemática sino en relación con la igualdad

de circunstancias que es regulada por un acto normativo. Así, por ejemplo, el fallo de 10 de diciembre de 1993 no ordena que, como regla general, asigne las mismas consecuencias jurídicas, sino que ordena al legislador que, como regla general, asigne las mismas consecuencias a hechos que, en principio, sean iguales o parecidos. ..."

Es decir, que ante igualdad o similitud de circunstancias debe ofrecerse igualdad de trato, cosa que varía cuando las circunstancias son diferentes, pues entonces no puede darse el mismo trato, sin perjuicio de que el principio alcanza a todas las personas que se encuentren en el país, trascendiendo la distinción entre nacionales y extranjeros.

En el mismo sentido, el fallo de 1° de junio de 2000, que resolvió la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 1° del Decreto N° 194-Leg de 17 de septiembre de 1999, dictado por el Contralor General de la República, que reglamentaba precisamente la norma que en esta oportunidad se impugna, en su parte correspondiente, el Pleno sentenció:

"En el caso que ocupa a este Pleno, resulta evidente que la regulación de una sola actividad, esto es, la obligación de establecer condiciones, limitaciones y requisitos a las fianzas que emitan sólo las compañías de seguros, ha de operar en el mismo plano para otras entidades financieras que emiten fianzas como son los bancos. Si a una misma causa objetiva, el emitir fianzas a favor del Estado, para garantizar obligaciones asumidas por sus contratistas, se le ofrece una reglamentación especial sólo a las compañías aseguradoras, siendo así que otras entidades financieras pueden emitir fianzas a favor del Estado, es evidente que se está vulnerando el principio de igualdad ante la ley, desde el momento en que se dicta una reglamentación objetiva sobre las fianzas emitidas por las aseguradoras, en desmedro de otras entidades, ocasionando por lo tanto una erosión del principio de igualdad ante la ley, como este principio ha sido entendido por esta Pleno, sin que aparezcan elementos que permitan la diferenciación sobre la base de los criterios que señala el propio artículo 20 de la Constitución Política."

Al igual que el caso planteado en el extracto transcrito, es evidente que la norma aquí impugnada refleja que tanto las compañías de seguro como los bancos se encuentran en igualdad de circunstancias, pues la norma los hace partícipes a ambos del mismo procedimiento de contratación pública, sólo que exigiendo a las compañías de seguros que sus fianzas deben cubrir las formalidades que exija la Contraloría General de la República mediante Decreto, cosa que no exige a los bancos.

Visto en otra forma, la norma concede a los bancos mayor libertad para presentar las fianzas que a las compañías de seguros, porque no las subordina a ninguna formalidad que exija la Contraloría General de la República, siendo que ambos tipos de entidades (bancos y compañías de seguros) participan en el procedimiento de contratación estatal en igualdad de condiciones, y sin justificar de manera alguna la distinción, contrario a lo opinado por el Procurador General de la Nación, quien entendió que el párrafo demandado de inconstitucional lo que hace es garantizar al Estado que en una contratación pública, el contratante cumpla con la presentación de la fianza de cumplimiento, ajusta a parámetros impuestos por la Contraloría General de la República, pero soslayando la diferencia que hace la norma, cuando el contratante es un banco, o una compañía de seguros.

Por todo lo anterior, esta Corporación de Justicia advierte la violación del principio de igualdad establecido en el artículo 20 de la Constitución Nacional, por parte del

párrafo impugnado.

En mérito de lo anterior, la Corte Suprema, **PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el último párrafo del artículo 111 de la Ley N° 56 de 27 de diciembre de 1995, que dice que "Las fianzas emitidas por las compañías de seguros deben ser constituidas de acuerdo con el modelo, reglamentado mediante decreto, expedido por la Contraloría General de la República."

Cópiese, Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

**JOSE A. TROYANO**

**ADAN ARNULFO ARJONA**

**ROGELIO A. FABREGA Z.**

**MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA**

**CESAR PEREIRA BURGOS**

**GRACIELA J. DIXON C.**

**JOSE MANUEL FAUNDES**

**ARTURO HOYOS**

**ELIGIO A. SALAS**

**CARLOS H. CUESTAS**  
Secretario General

**FALLO**  
(De 25 de julio de 2001)

*Organo Judicial*

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- PANAMA, VEINTICINCO  
(25) DE JULIO DE DOS MIL UNO (2001).-**

**VISTOS:**

El Licenciado **CELIO E. GUTIÉRREZ**, actuando en su propio nombre y representación, interpuso ante el Pleno de la Corte Suprema, demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto N° 38 de 3 de agosto de 1999, dictado por el Tribunal Electoral, que reglamentó los artículos 319 y 321 del Código Electoral, por violar el artículo 4 de la Constitución Nacional.