



REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO  
Panamá, veinticinco (25) de abril de dos mil diecisiete (2017)

VISTOS:

Cursa ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, la **Demanda de Inconstitucionalidad** presentada por los licenciados Luis García y Aminta Cecilia Quintero, actuando en sus propios nombres y representación, a fin que se declarare inconstitucional la frase **“con personería jurídica”** contenida en el **numeral 7 del artículo 1 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015** (Que modifica artículos de la Ley 13 de 2010 y la Ley 20 de 2013, relativas a la intoxicación masiva con dietilenglicol y dicta otras disposiciones).

**NORMA ACUSADA DE INCONSTITUCIONAL**

El numeral demandado de inconstitucional, es del tenor siguiente:

*“Artículo 1. Se constituye una comisión de seguimiento para la atención de las víctimas de la intoxicación masiva de dietilenglicol y de sus familiares, adscrita al Ministerio de Salud, la cual estará integrada por:*

1. *Un representante del Ministerio de Salud.*
2. *Un representante de la Caja de Seguro Social.*
3. *Un representante del Ministerio de Economía y Finanzas.*
4. *Un representante del Ministerio de la Presidencia.*
5. *Un representante de la Defensoría del Pueblo.*
6. *El presidente de la Comisión de Trabajo, Salud y Desarrollo Social de la Asamblea Nacional o quien él designe.*
7. *Un representante de las distintas organizaciones de víctimas o de afectados por dietilenglicol con personería jurídica, quien será escogido por mayoría absoluta de sus miembros, mediante elecciones convocadas y supervisadas por la Defensoría del Pueblo.”*  
*(El subrayado es nuestro)*

## TEXTO CONSTITUCIONAL QUE SE ESTIMA CONCLUCADO

A juicio de los activadores constitucionales, el numeral impugnado infringe de manera directa el artículo 19 de la Constitución Política, que ha dispuesto expresamente lo siguiente:

*“ARTÍCULO 19. No habrá fueros o privilegios personales ni discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.”*

Al motivar el cargo de inconstitucionalidad endilgado, los actores manifiestan lo siguiente:

Es un hecho público, notorio y probado que un número indeterminado de personas de la República de Panamá, fueron afectados por la intoxicación masiva de dietilenglicol, durante los años 2004 al 2006; y al crear la comisión de seguimiento para la atención de las víctimas del envenenamiento, le da un espacio a los perjudicados para su representación, pero este derecho de representación es condicionado a una coerción u obligatoriedad, que consiste en pertenecer a un ente con personería jurídica.

Es decir, que aquellos miles de pacientes u organizaciones de personas afectadas que no pertenezcan o no tenga personería jurídica, no podrán optar para ser elegible como representante en esa comisión, ni tendrán derecho a votar para quien sea elegido en la comisión de seguimiento, lo cual constituye una discriminación al no pertenecer a una organización con personería jurídica y un fuero y privilegio a favor de las personas que están amparadas bajo ese ente ficticio de personería jurídica.

Por ello, y de acuerdo a la argumentación presentada, los letrados solicitan que se declare la inconstitucionalidad la frase “con personería jurídica” del numeral 7 del artículo 1 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015.

## OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Siguiendo con las normas que rigen este tipo de acciones populares y en base al artículo 2563 del Código Judicial, la demanda se corrió en traslado al Procurador de la Administración, a fin que emitiera una opinión sobre la Constitucionalidad del acto acusado, deber que cumplió mediante Vista N°1308 de 1 de diciembre de 2016 (v.fs.13-21).

El representante del Ministerio Público recomendó que la pretensión ensayada fuese aceptada y en consecuencia, se declare la inconstitucionalidad de

la frase “con personería jurídica” inserta en el numeral 7 del artículo 1 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015, que modifica la Ley 13 de 2010 y la Ley 20 de 2013, por estimar que la autoridad administrativa infringió los artículos 17, 19 y 20 de la Constitución Política de la República.

En consecuencia, indicó que coincide con los activadores constitucionales al estimar que el numeral impugnado establece una discriminación y un trata desigual entre aquellos afectados por el dietilenglicol que pertenecen a organizaciones con personería jurídica y los que no, situación que infringe el principio convencional de no discriminación.

### **FASE DE ALEGATOS**

Luego de fijado en lista y publicado el edicto por tres días en un periódico de circulación nacional, de conformidad con la ritualidad procesal, la Secretaría General de la Corte Suprema, no recibió argumento alguno (f.29).

### **DECISIÓN DE LA CORTE**

Cumplidas las fases procesales que conlleva la tramitación de las causas constitucionales, de conformidad con los artículos 2563 y siguientes del Código Judicial, se arriba a la etapa de desatar la cuestión de fondo.

Conviene partir estableciendo que la intoxicación masiva por dietilenglicol es un hecho calamitoso que marcó a la sociedad panameña, debido a las innumerables víctimas inocentes que ingirieron esta sustancia tóxica, y es por ello, que el Gobierno de la República de Panamá, a través de las autoridades correspondientes creó diferentes mecanismos de seguimiento y atención a las víctimas y familiares damnificados por el envenenamiento colectivo.

Es así que, el Estado Panameño aprobó la Ley 13 de 29 de marzo de 2010 “*Que constituye una instancia para el seguimiento de los derechos de las víctimas de la intoxicación masiva con dietilenglicol*”, la cual fue modificada por la Ley 20 de 26 de marzo de 2013 “*Que modifica artículos de la Ley 13 de 2010, que constituye una instancia para el seguimiento de los derechos de las víctimas de la intoxicación masiva con dietilenglicol, y establece una pensión vitalicia especial*”, leyes que en su parte referente a la reglamentación de la representación de las víctimas ante la Comisión de Seguimiento plasmaron llanamente que los afectados serían representados por un representante de los mismos, escogido por

mayoría absoluta, sin hacer referencia alguna a pertenecer a una organización con personería jurídica.

En ese sentido, el artículo 1 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015, efectivamente mantuvo la Comisión de Seguimiento para la atención de las víctimas de intoxicación masiva con dietilenglicol y de sus familiares, adscrita al Ministerio de Salud, pero estableció entre otras cosas en su numeral 7 que las víctimas y afectados deben pertenecer a una organización con personería jurídica para elegir por mayoría absoluta un representante ante la citada Comisión.

En ese orden de ideas, vemos que si bien es cierto el numeral impugnado estableció un espacio de representación a las víctimas de este trágico suceso, no lo es menos, que el mismo está condicionado a pertenecer a un ente con personería jurídica, lo cual menoscaba el interés legítimo de cientos de pacientes y organizaciones de personas sobre esta situación.

Es por ello, que la Corte considera que la frase “con personería jurídica” contenida en el numeral 7 del artículo 1 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015, contraviene el artículo 19 de la Constitución, pues limita y restringe a las distintas organizaciones de víctimas o de afectados por dietilenglicol, a la obligación de contar con personería jurídica para poder estar representados ante la Comisión de Seguimiento. Pues el texto legal impugnado establece un privilegio no justificado a favor de las asociaciones con personería jurídica, que no se hace extensivo a otras personas que no quieran pertenecer a una asociación o que pertenezcan a aquellas asociaciones que no tengan personería jurídica, y tengan todo el derecho a gestionar ante dicha comisión.

Es importante destacar, que la Corte Suprema de Justicia ha venido examinando la garantía contenida en el artículo 19 de la Constitución Política, y ampliando la interpretación del referido precepto constitucional, para entender que dicho texto no sólo prohíbe los fueros o privilegios personales por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas; sino que pueden existir otras situaciones injustificadas de excepción, a favor de personas naturales o jurídicas, que similarmente resulten violatorias del mencionado precepto constitucional.

En resolución de 24 de junio de 1994, el Pleno de la Corte se aproximó al punto, cuando destacó:

*“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 con 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."*

Posteriormente, en sentencia de 20 de diciembre de 1999, la Corte deslindó el asunto de forma más categórica, señalando que los artículos 19 y 20 de la Constitución Política efectivamente prohíben la discriminación, fueros y privilegios en favor de personas naturales o jurídicas, aún por razones distintas a las taxativamente listadas en el artículo 19 del Texto Fundamental (raza, nacimiento, condición social etc.). Los párrafos salientes de la referida decisión judicial destacaron:

*"... el artículo 19 de la Constitución trae dos mandatos distintos y categóricos. En efecto éste señala en primer lugar que no habrá fueros ni privilegios personales (por cualquier causa aclaramos nosotros) y luego añade en segundo lugar "ni discriminación por razón de raza, nacimiento clase social, sexo religión o ideas políticas". Esto es, que los "fueros y privilegios" son cosa distinta a la "discriminación" por las razones apuntadas. De manera que una legislación que establezca privilegios o fueros deviene inconstitucional aunque tal establecimiento o concesión no lo sea por razones sociales, religiosas o raciales...*

*De lo expuesto se infiere que la norma constitucional prohíbe el otorgamiento de fueros y privilegios sin especificar las causas debido a las cuales estos pudieran producirse. Sin embargo, sí menciona taxativamente ciertas razones por las cuales prohíbe la discriminación, como son la raza, el nacimiento, la clase social, el sexo, la religión y las ideas políticas.*

*Por tanto, aunque en el presente caso la acusación de que existe un privilegio no se señale con base en alguna de las mencionadas causas de discriminación, aún así cabe la posibilidad de que el supuesto fuero o privilegio se produzca por otras razones."*

La doctrina y jurisprudencia constitucional, en forma reiterada, han venido señalando que la prohibición del fuero se encuentra estrechamente relacionada con el principio de igualdad ante la ley que estatuye el artículo 20 de la Carta Fundamental. En tal sentido, mediante sentencia de 21 de Febrero de 2003, la Corte Suprema de Justicia en relación al espíritu del artículo 19 constitucional, aclaro:

*La palabra "fuero" que además de privilegio significa legislación especial para determinado territorio o para un grupo de personas puede aplicarse en el sentido constitucional a cualquier disposición o grupo de disposiciones que tiendan a conceder una situación ventajosa o de exclusión a favor de una o un número plural de personas que las haga acreedores a un tratamiento especial y discriminatorio frente al resto de los ciudadanos. La prohibición del fuero se relaciona íntimamente con el principio de igualdad ante la ley consagrado en el Artículo 20 del Estatuto Político. Pero esto no significa tampoco que el Estado no pueda legislar en forma especial si se dan circunstancias especiales.*

En el negocio de marras, no observamos que existan condiciones especiales para requerir a las víctimas de la intoxicación masiva por dietilenglicol y

sus familiares la necesidad de asociarse en organizaciones con personería jurídica, situación que a todas luces dificulta su acceso pronto, eficaz y beneficioso a los objetivos de la Comisión de Seguimiento.

Consecuentemente el Pleno de esta Corte Suprema, estima que con la vulneración del citado artículo 19 de la Constitución Política, también resulta infringido el artículo 20, el cual establece el principio constitucional de igualdad, al existir un trato desigual en lo que atañe a la representación ante la Comisión de Seguimiento, por el hecho de pertenecer o no a una organización con personería jurídica sin explicar o sustentar tal distinción.

Por lo tanto, lo que corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de la obligación de guarda de la integridad de la Constitución impuesta por el artículo 206 del texto constitucional, es declarar inconstitucional la frase “con personería jurídica” contenida en el numeral 7 del artículo 1 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015, por ser violatorio de la Carta Magna.

**PARTE RESOLUTIVA**

En virtud de lo anteriormente expuesto, **EL PLENO DE LA CORTE SUPREMA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** la frase “con personería jurídica” contenida en el **numeral 7 del artículo 1 de la Ley 12 de 7 de abril de 2015**, proferida por la **Asamblea Nacional**.

Notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial,

**LUIS R. FÁBREGA S.**  
Magistrado

**HARRY A. DÍAZ**  
Magistrado

**JERONIMO MEJÍA E.**  
Magistrado

**ABEL AUGUSTO ZAMORANO**  
Magistrado

**OYDÉN ORTEGA DURÁN**  
Magistrado

*Angela Russo de Cedeño*  
ANGELA RUSSO DE CEDEÑO  
Magistrada

*Jose E. Ayuprado Canals*  
JOSE E. AYUPRADO CANALS  
Magistrado  
(SALVAMENTO DE VOTO)

*Cecilio Cedalise Riquelme*  
CECILIO CEDALISE RIQUELME  
Magistrado

*Hernán de León Batista*  
HERNÁN DE LEÓN BATISTA  
Magistrado

*Yanixsa Y. Yuen C.*  
YANIXSA Y. YUEN C.  
Secretaria General

SECRETARÍA GENERAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL  
En Panamá a los 11 días del mes de Julio del año 2017 a las 3:00 horas.  
Notifico al Excmo. Sr. Jefe de la Sala de lo Contencioso Electoral de la resolución anterior.

*[Firma]*  
Firma del Magistrado  
Presidente de la Administración

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR LOS LICENCIADOS LUIS GARCÍA Y AMINTA CECILIA QUINTERO, ACTUANDO EN SUS PROPIOS NOMBRES Y REPRESENTACIÓN, PARA QUE SE DECLARE INCONSTITUCIONAL EL NUMERAL 7 DEL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 12 DE 7 DE ABRIL DE 2015, MEDIANTE LA CUAL MODIFICA ARTÍCULOS DE LA LEY 13 DE 2010 Y LA LEY 20 DE 2013

## MAGISTRADO JOSÉ EDUARDO AYÚ PRADO CANALS

### SALVAMENTO DE VOTO

Con el respeto que me merecen los Magistrados que prohíjan la decisión de mayoría, debo dejar sentado mi desacuerdo con ella, como quiera que se muestra contradictoria respecto a la resolución emitida el once (11) de agosto de dos mil catorce (2014) por la Sala Penal de esta Corte Suprema de Justicia – bajo la ponencia también del Magistrado Ponente Harry A. Díaz –, que tuvo ocasión de pronunciarse sobre las objeciones formuladas contra la solicitud hecha por el Segundo Tribunal Superior de Justicia a los querellantes, a fin de que designaran un apoderado común, al amparo de la disposición 655 del Código Judicial.

En esa oportunidad, la Sala Segunda de lo Penal, ponderando factores como la complejidad de la causa penal, la necesidad de que se garantizara la igualdad procesal y que los intereses de la “*comunidad de querellantes*” no se manifestara de forma difusa, sino con orden, coherencia e integridad, resolvió mantener la medida adoptada por el tribunal de la causa, instando a los querellantes a que, al momento de llevarse a cabo el acto de audiencia, se organizaran de forma tal que pudieran “*realizar sus intervenciones por etapas o por días, nombrando para ello uno o más representantes, a fin de colaborar con una mejor organización de la audiencia*”.

Estos criterios de eficiencia, igualdad, coherencia, que justificaron la decisión adoptada en sede penal, considero, sustentan la disposición legal que, a criterio de la mayoría, es inconstitucional, conclusión esta que soslaya la complejidad que genera la pluralidad de víctimas de la intoxicación masiva de dietilenglicol – fenómeno previamente reconocido judicialmente – y justifica que, al momento de establecer una comisión de seguimiento para la atención de estas y de sus familiares, se requiera que uno de sus integrantes provenga de organizaciones de víctimas o afectados con personería jurídica.

De la fórmula adoptada por la ley – que dista de ser novedosa en nuestra legislación, a los efectos de permitir la intervención en una comisión de este tipo a una colectividad determinada (v.g. consumidores, usuarios, etc.) –, mal puede desprenderse un fuero o privilegio que vulnere los artículos 19 y 20 de la Constitución Política, menos entender que esta exigencia se erija en un obstáculo al acceso pronto, eficaz y beneficioso de los objetivos de la Comisión de Seguimiento, cuando la representación a través de esta figura, permite precisamente, facilitar la vocería de este colectivo, lo que redundaría en la consecución de tales objetivos, entre los que se encuentra “*dar seguimiento a las atenciones médicas, a la situación de salud de las víctimas y a las condiciones socioeconómicas del núcleo familiar de las víctimas*”.

Al requerir la ley que este colectivo se encuentre organizado bajo la estructura de una persona jurídica, se persigue además asegurar la legitimidad de aquel que intervenga en su representación, habida cuenta que, como se desprende de la norma, debe ser seleccionado por la mayoría absoluta de sus miembros. La estructura legal requerida por ley, estimo, no tiene como propósito privilegiar a sus integrantes, respecto a aquellas víctimas y familiares de estas que no formen parte

de ella, tampoco les restringe el acceso a los beneficios que resulten de la labor de esta comisión.

Por ser el suscrito de la firme opinión que las decisiones que emanan de esta Corporación de Justicia deben caracterizarse en todo momento por ser coherentes con criterios precedentes respecto a idénticas situaciones de hecho, salvo que medien circunstancias que así lo justifiquen – y que considero no operan en este caso –, procedo respetuosamente a salvar el voto.

Fecha *ut supra*,

  
MGDO. JOSÉ EDUARDO AYÚ PRADO CANALS

  
YANIXSA Y. YUEN  
SECRETARIA GENERAL