

**REPÚBLICA DE PANAMÁ****ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
-PLENO-**

PANAMA, VEINTISIETE (27) DE DICIEMBRE DE DOS MIL DOCE (2012).

**VISTOS:**

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia conoce de la Acción de Inconstitucionalidad presentada por la Licenciada **LALILA CASTILLO ARJONA**, en nombre y representación de **VICTOR JULIAO TORAL** contra el primer párrafo del Artículo 113, acápite F del Decreto Ejecutivo No. 640 de 27 de diciembre de 2006, publicado en la Gaceta Oficial 25,701 de lunes 29 de diciembre de 2006.

De ahí, que en el libelo de la demanda la apoderada judicial del activador constitucional solicita, que previa audiencia del representante del Ministerio Público, se declare la inconstitucionalidad de la precitada disposición legal, por ser contrarios a los artículos 17, 18, 109, 110 numeral 2 de la Constitución Nacional.

**I. NORMAS CONSTITUCIONALES QUE SE ADUCEN COMO INFRINGIDAS Y EL CONCEPTO DE LAS VIOLACIONES.**

Señala el censor que la referida disposición legal, vulnera los artículos 17, 18, 109 y 110 ordinal 2 de la Constitución Nacional.

56  
Veamos el contenido de las normas constitucionales descritas en el párrafo que antecede, así como el concepto de la infracción de cada una de ellas.

**“ARTICULO 17.** Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales donde quiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona”.

**“ARTICULO 18.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”.

**“ARTICULO 109.** Es función esencial del Estado velar por la salud de la población de la República. El individuo, como parte de la comunidad, tiene derecho a la promoción, protección, conservación, restitución y rehabilitación de la salud y la obligación de conservarla, entendida ésta como el completo bienestar físico, mental y social”.

**“ARTICULO 110.** En materia de salud, corresponde primordialmente al Estado el desarrollo de las siguientes actividades, integrando las funciones de prevención, curación y rehabilitación:

1. Desarrollar una política nacional de alimentación y nutrición que asegure un óptimo estado nutricional para toda la población, al promover la disponibilidad, el consumo y el aprovechamiento biológico de los alimentos adecuados.
2. Capacitar al individuo y a los grupos sociales, mediante acciones educativas, que difundan el conocimiento de los deberes y derechos individuales y colectivos en materia de salud personal y ambiental.
3. Proteger la salud de la madre, del niño y del adolescente, garantizando una atención integral durante el proceso de gestación, lactancia, crecimiento y desarrollo en la niñez y adolescencia.
4. Combatir las enfermedades transmisibles mediante el saneamiento ambiental, el desarrollo de la disponibilidad de agua potable y adoptar medidas de inmunización, profilaxis y tratamiento, proporcionadas colectiva o individualmente, a toda la población.
5. Crear, de acuerdo con las necesidades de cada región, establecimientos en los cuales se presten servicios de salud integral y suministren medicamentos a toda la población. Estos servicios de salud y medicamentos serán proporcionados gratuitamente a quienes carezcan de recursos económicos.
6. Regular y vigilar el cumplimiento de las condiciones de salud y la seguridad que deban reunir los lugares de trabajo,

estableciendo una política nacional de medicina e higiene industrial y laboral".

Concepto de la infracción de las normas constitucionales aducidas como infringidas.

### **1. Infracción al Artículo 17 de la Constitución.**

Con relación a la infracción del artículo 17 de la Constitución, dice que el mismo se infringe, porque el párrafo demandado viola los derechos de quienes se ven obligados al momento de sacar o renovar la licencia de conducir, a someterse a exámenes auditivos y visuales sólo ante agentes autorizados de la Autoridad de Transito y Transporte Terrestre (de ahora en adelante ATTT). De ahí, que ni siquiera pueden presentar exámenes hechos en la propia Caja de Seguro Social.

### **2. Infracción al artículo 18 de la Constitución.**

Respecto al artículo 18, nos dice que el mismo es infringido, por la "extralimitación de funciones" al revestir exclusivamente de facultades a los agentes autorizados de la ATTT, para que sólo ellos puedan realizar dichos exámenes, más no así centros médicos que decida utilizar el ciudadano, lo que a su juicio restringe la decisión de éste.

### **3. Infracción al artículo 109 de la Constitución.**

La norma se infringe a su parecer, al "no proteger la salud del individuo de la comunidad", función que es esencial de un Estado, más cuando sólo pueden efectuar dichos exámenes unos cuantos agentes autorizados, por lo que opina, que esto restringe la libertad de escoger quien o quienes practiquen dichos exámenes. Además, opina que se impide la tranquilidad de los ciudadanos al contar con personal idóneo que practiquen dichas pruebas médicas, como lo será el personal de la Caja de Seguro Social.

#### **4. Infracción al ordinal 2 del artículo 110 de la Constitución.**

Opina que la infracción a la citada norma constitucional, se da por la facultad que le da la norma demandada a la ATTT a autorizar a quienes podrán efectuar como agentes autorizados pruebas de laboratorios de estupefaciente, visuales y auditivas, lo que a su juicio invita a restringir el conocimiento de los deberes y derechos individuales y colectivos en materia de salud personal y ambiental que propicia la norma constitucional.

Todo lo antes expuesto, es lo que lleva al censor constitucional, ha solicitar a este Máxima Corporación de Justicia, que declare inconstitucional el párrafo demandado.

### **III. OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.**

Admitida la demanda, se corrió en traslado a la Procuraduría General de la Nación, a fin de que emitiera el concepto respectivo, de conformidad con el artículo 2563 del Código Judicial, lo cual llevó a cabo mediante Vista Fiscal N° 7 de 5 de marzo de 2010 (Ver fs.76 a 85 del dossier), y donde medularmente dice lo siguiente.

Al referirse a la infracción del artículo 17 de la Constitución Nacional, hace mención a los pronunciamientos del Pleno, donde se ha señalado que dicha norma es de carácter programático. Pero, dice que si considera que se infringe la precitada norma constitucional, porque de acuerdo al argumento que establece que la norma demandada sí impide que se hagan dichos exámenes en centros médicos estatales; de allí, que señala que esta situación configura la infracción aducida, específicamente el último párrafo, el cual contiene la llamada cláusula de derechos innominados.

99

Igualmente expresa que, reconoce la importancia que el Estado mantenga el control sobre las instituciones de salud, más cuando éstas deben cumplir con los estándares de calidad, que al final es lo que garantizan la transparencia de los exámenes y de los resultados de los mismos.

De allí, que es de la opinión que no sólo los agentes autorizados de la ATTT, deben llevar a cabo dichos exámenes, porque es necesario que se reconozca legalmente la posibilidad que las personas escojan las entidades de salud estatales o privadas debidamente acreditadas por el Estado, para llevar a cabo dicha función.

Igualmente opina que, elegir pagar o no por un servicio de este tipo, debe ser una decisión de cada persona y no una imposición, ya que opina que hay quienes son asegurados, otros desean acudir a un Centro de Salud estatal, o simplemente a una institución de salud privada, para hacerse dichos exámenes, lo que es congruente con el artículo 49 de la Constitución Nacional.

A juicio del agente del Ministerio Público, la precitada norma constitucional contiene la responsabilidad del Estado, de garantizar la libertad que tienen las personas de elegir y que la misma se de en condiciones justas, dignas y equitativas. Específicamente, en este caso se de la posibilidad que todos puedan o no pagar por los exámenes médicos para tramitar por primera vez la licencia de conducir, o la renovación de ésta.

Por otro lado, cita los comentarios del autor Bernardo Carvajal Sánchez, y de estos deduce la importancia de que todo ser humano tenga autonomía al momento de tomar decisiones, derecho que se deduce del contenido del artículo 17 de la Constitución Nacional. De igual forma, el contenido del artículo XVII de la Declaración Americana de Derechos Humanos, misma que recoge el derecho de

100

toda persona de elegir sobre todos los asuntos relativos a su persona, en aras del respeto a su dignidad humana.

Con relación al artículo 18, se refiere a la extralimitación de la ATTT, como entidad idónea para establecer quienes son los agentes autorizados que pueden efectuar dichos exámenes médicos. Pues, no se muestra de acuerdo con la Ley, ya que esta facultad se sustenta en el contenido del Decreto Ejecutivo 640 de 2006, pero no posee dentro de su contenido la autorización a centros médicos estatales; por lo cual, no se da la opción a que las personas paguen o no por estos servicios.

Al referirse a la infracción del artículo 109 de la Constitución, nos dice que no mantiene la misma posición adoptada para los anteriores precepto constitucional, porque considera que la norma demandada busca, es que quienes soliciten su licencia por primera vez o su renovación, gocen de buena salud, más no así afectar su salud. Pues, vuelve y señala que lo censurable es que se impida efectuarse dichos exámenes en instituciones de salud pública o privada que no sean catalogadas como agentes autorizados.

En cuanto a la infracción del ordinal 2 del artículo 110 de la Constitución Nacional, señala que no es procedente analizar sosegadamente nuestra norma fundamental, puesto que, es necesario en su lugar efectuar un análisis integral de la misma.

Lo anterior es así, porque según éste, la referida disposición legal realiza un enunciado de las diversas actividades que efectuó el Estado en materia de Salud. Así, es que el citado ordinal, se refiere concretamente a capacitar al individuo y, a la sociedad, llevando a cabo una integración de difusión de los deberes y derechos de éstos, en materia de salud personal y ambiental.

Por consiguiente, expresa que la norma demandada si debe ser declarada Inconstitucional, por esta Máxima Corporación de Justicia.

#### V. Consideraciones del Pleno

Cumplidos los trámites procesales, corresponde a esta Corporación Judicial, pronunciarse sobre el fondo de este negocio constitucional, no sin antes encaminarse a instaurar una confrontación de la norma acusada con cualquier precepto constitucional que pueda ser infringido por la resolución infractora, atendiendo a lo que establece el principio dispositivo atenuado recogido en el artículo 2566 del Código Judicial, que rige en materia de justicia constitucional adjetiva.

Se puede señalar que de lo planteado por el censor constitucional, es que la norma demanda infringe los artículos 17, 18, 109 y 110 numeral 2 de la Constitución Nacional; de ahí, que dichas infracciones a juicio del Pleno, radican en el hecho de que la norma demandada, confiere una facultad a la ATTT de otorgar a Agentes Autorizados, la realización de ciertos exámenes requeridos para la obtención de la Licencia de Conducir, ya sea por primera vez o para su renovación.

En lo que respecta al primer cargo endilgado, este Tribunal Constitucional, antes que todo manifiesta que dicha norma constitucional originalmente era considerada de tipo programático, pero que luego de las reformas constitucionales de 2004, a la misma se le incluyó un párrafo que es considerado como la cláusula de derechos innominados. Sin embargo, en esta ocasión la parte demandante hace alusión a una infracción al primer párrafo, el cual va dirigido a establecer que la función que deben llevar a cabo las autoridades, no es más que la protección de los aspectos importantes del ser humano (vida, honra y bienes), es decir, hacer efectivos sus derechos y deberes.

102

De tal forma, que no comparte el Pleno lo manifestado por el censor constitucional, respecto a la citada infracción, por el hecho que en el presente caso, se establece una normativa marco para la creación de una entidad estatal rectora del transporte terrestre, donde la misma también otorga facultades a ésta, en el sentido de establecer agentes autorizados para realizarle determinados exámenes a las personas que desean llevar a cabo el trámite para obtener por primera vez su licencia de conducir, o renovarla.

En cuanto al segundo párrafo del artículo 17, como señalamos anteriormente, el Pleno ha reconocido, que éste contiene la cláusula de derechos innominados, donde se deja sentado que los derechos consignados en nuestra constitución deben ser tomados como mínimos, pero no excluyentes de aquellos que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad humana. Es decir, que no pueden tomarse como únicos los derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución, también deben ser reconocidos aquellos que han sido introducidos al ordenamiento jurídico por medio de disposiciones legales de menor jerarquía que la Norma Fundamental.

No obstante, independientemente de lo señalado respecto a dicho extracto de la referida norma constitucional, no consideramos que la norma demandada infrinja dicho párrafo del artículo 17, tal como expresa el agente del Ministerio Público, ya que su planteamiento va dirigido más que nada a un derecho de las personas de escoger pagar o no dichos exámenes. Pues bien, una cosa es que se haya introducido dicha cláusula, rompiéndose así con el paradigma de que las únicas garantías fundamentales con que cuenta ciudadanos de un Estado, son las contenidas dentro de la misma Constitución, a que al establecerse en una normativa inferior la obligatoriedad de realizarse en ciertos centros de salud privados dichos exámenes, y por ende, tener que pagar por dicho servicio, ya que el Estado puede reservarse el derecho prestar esos servicios, y cobrar o no por ellos.

Respecto a la infracción del artículo 18 de la Constitución, donde el censor establece que la norma demandada infringe dicho precepto, porque se da una extralimitación de funciones al revestirse a una entidad estatal con la facultad de establecer agentes autoridades para efectuar exámenes médicos, que constituyen requisitos para obtener la autorización para manejar determinados vehículos a motor.

Ahora bien, el Pleno en esta ocasión debe mantener la misma postura que siempre ha manifestado cuando se aduce como infringida la precitada norma constitucional, donde expone, que la misma dentro de su contenido lo que expone no es más, que un principio de carácter general y no una garantía individual que le atribuye derechos específicos a los nacionales o extranjeros domiciliados en nuestro país (Ver fallo de 12 de abril de 1996).

Para el artículo 109 de la Constitución, el Pleno, a través de la jurisprudencia ha señalado, que la presente norma constitucional, contiene directrices generales, ya que establece un marco dentro del cual deben quedar ceñidos en su actuación los funcionarios públicos. Estas directrices son específicas, porque precisa el derecho social a favor de la comunidad por el cual debe velar el Estado, que es no es más que la protección y conservación de la salud, pero que en este caso no se ve en peligro, ya que debe partirse del hecho de que los agentes autorizados, a pesar de ser elegidos por la ATTT, al igual que los entes públicos también cumplen con los parámetros legales que garantiza que el servicio que prestan es de calidad.

Precisamente, este Pleno ha analizado el artículo 109 de la Constitución Política, en sentencia de 24 de julio de 2002, y que esta Corporación de Justicia considera pertinente transcribir:

"...  
El primer artículo constitucional que la parte actora considera infringido es el 109, cuyo texto fue transcrito y en el cual se

consagra el derecho a la seguridad y asistencia sociales, los cuales, como bien explica el ilustre Doctor César Quintero en su artículo "Constitución y Salud en Panamá", están íntimamente vinculados con la salud (FABREGA, Jorge. Estudios de Derecho Constitucional. Ed. Jurídica Panameña. Panamá, 1987, págs.615-616).

En este sentido, es procedente señalar que el cumplimiento de los derechos contenidos en el citado artículo 109, está subordinado a la realidad económico-social del Estado y es por ello que, en su penúltimo párrafo, se establece la cláusula de reserva legal para implantar los servicios que se derivan de los derechos de seguridad social en él contenidos, que como se ha dicho, dependerá de las necesidades existentes. En este sentido, en la práctica se ha materializado el derecho a la seguridad social a través de la aprobación de la ley que creó la Caja de Seguro Social, modificada mediante diversas leyes posteriores.

Ya el Pleno de la Corte Suprema ha señalado en su fallo de 3 de agosto de 1984, que el artículo 109 de la Constitución Nacional, contiene un precepto programático, fundamentalmente dirigido al legislador y que señala los derroteros del Estado para hacer efectivos, en la práctica, los servicios de previsión y seguridad sociales, funciones destinadas, no sólo a proveer beneficios a los trabajadores, activos o no, sino a todos los miembros de la sociedad, aun cuando nada tenga que ver con el contrato de trabajo.

Aunque los servicios de seguridad y asistencia sociales también pudieran ser brindados por entidades privadas con interés económico, el sólo hecho de que sean asuntos relacionados con la salud, hacen que sea aún mayor su interés social, mismo que debe traducirse en prestaciones concretas garantizadas por el Estado.

Luego de este análisis del contenido del artículo 109 de la Constitución, este Pleno considera que el mismo no ha sido violado por la frase acusada, puesto que aquél no guarda relación o no contempla una situación constitucional que sea susceptible de ser infringida con lo que se establece en ésta. Y es que, en el artículo 109 se establece un principio de reserva legal para el desarrollo e implantación del sistema de seguridad social que ya ha sido establecido mediante las leyes pertinentes, rectoras de la actividad desarrollada por la Caja de Seguro Social, por lo cual, la designación que hace el señor Ministro de Salud para que el ministerio que dirige practique y procese de manera exclusiva pruebas de carga viral VIH, no pugna con el derecho a la seguridad y asistencia sociales ni con el principio de reserva legal al que debe ceñirse el desarrollo del primero de ellos, y que están establecidos en el artículo 109 de la Constitución Nacional...".

Con relación al numeral 2 del artículo 110 de la Constitución, somos de la opinión, que la norma tampoco es susceptible de ser infringida, ya que ésta también contiene el principio de reserva legal, donde el Constituyente le otorga al legislador patrio la facultad de establecer mediante ley lo concerniente al

desarrollo de esa función estatal mediante disposiciones legales. Pues, dicha disposición está dirigida a que el Estado lleve a cabo políticas educativas, con la finalidad de difundir los deberes y derechos individuales y colectivos, en materia de salud y ambiental, las cuales efectivamente pueden ser establecidas y reguladas mediante Ley.

Ahora bien, a pesar que el Pleno considera que las infracciones aducidas en la presente demanda de inconstitucional, no se configuran, pero al entrar a instaurar una confrontación de la norma acusada con el resto del contenido de la Constitución, atendiendo a lo que establece el principio dispositivo atenuado recogido en el artículo 2566 del Código Judicial, que rige en materia de justicia constitucional adjetiva, observa que la norma acusada si infringe un precepto constitucional.

Precisamente, el precepto constitucional que a juicio del Pleno, es infringido por la norma acusada, lo constituye el artículo 49 de la Constitución, como bien señala el máximo representante del Ministerio Público.

Veamos el contenido del artículo 49 de la Constitución:

"Artículo 49. El Estado reconoce y garantiza el derecho de toda persona a obtener bienes y servicios de calidad, información veraz, clara y suficiente que adquiere; así como la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno".

Luego de llevar a cabo la cita del artículo 49, se tiene que a juicio del Pleno, es procedente señalar como bien destaca el Ministerio Público, que lo discutido en la presente demanda de inconstitucional, tiene estrecha relación con la protección de los usuarios de servicios médicos (exámenes médicos), puesto que, de acuerdo al acto constitucional de 2004, ha sido recogida en nuestro ordenamiento constitucional como una auténtica garantía fundamental, la protección de los consumidores y usuarios en la precitada norma, misma que está ubicada dentro del Título III, Capítulo I bajo el epígrafe "garantía fundamentales".

De ahí, que este Tribunal Constitucional considera que la infracción al precitado artículo, se da por la restricción que tienen los ciudadanos, al sólo poder realizarse los exámenes médicos en laboratorios clínicos previamente autorizados por la ATTT. Es decir, que a pesar que el Estado le otorga a un sinnúmero de instituciones públicas o privadas la autorización para prestar el servicio de laboratorios clínicos, las personas no pueden efectuarse las citadas pruebas médicas en cualquiera de éstas, por el sólo hecho de que ante la ATTT sólo se toman en cuenta las que son practicadas en los agentes autorizados.

Siendo así lo antes señalado, el Pleno es de la opinión que la libertad escoger de las personas evidentemente se ve limitada, no sólo por el hecho de que al practicarse dichos exámenes en un estamento estatal como lo es la Caja de Seguros Social, la cual dentro de los servicios que le presta a los asegurados está el de Laboratorio Clínico, por el pago conjunto de las Cuotas Obrero Patronal, aún así la persona no podría presentar dichos exámenes por el hecho de que esta institución no se encuentra dentro del listado de agentes autorizados.

Por otro lado, también puede darse el mismo caso con otros estamentos públicos que presten este servicio público, pero esto se extiende de igual forma, al sector privado donde existe un sinnúmero de laboratorio clínicos que cuentan con todos los requisitos y permisos que la ley establece, pero que no pueden ser elegidos por las personas para practicarse dichos exámenes, por el simple hecho de no ser considerados por la autoridad administrativa.

Luego de todo lo expuesto en los párrafos que anteceden, el Pleno de esta Máxima Corporación de Justicia, llega a colegir que, el acápite F, primer párrafo del artículo 113 del Decreto Ejecutivo No. 640 de 2006, resulta contrario al contenido del artículo 49 de la Constitución Nacional.

PARTE RESOLUTIVA

107

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema, **PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, **DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL** el acápite F, primer párrafo del artículo 113 del Decreto Ejecutivo No. 640 de 27 de diciembre de 2006, resulta contrario al contenido del artículo 49 de la Constitución Nacional.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial,

MAGDO. GABRIEL E. FERNANDEZ M.



*Victor L. Benavides P.*  
MAGDO. VÍCTOR L. BENAVIDES P.

*Hernan A. de Leon Batista*  
MAGDO. HERNAN A. DE LEON BATISTA

*Harry A. Diaz*  
MAGDO. HARRY A. DIAZ

*Luis R. Fabrega S.*  
MAGDO. LUIS R. FABREGA S.

*Jerónimo E. Mejía E.*  
MAGDO. JERÓNIMO E. MEJIA E.

*Harley J. Mitchell D.*  
MAGDO. HARLEY J. MITCHELL D.

*Alejandro Moncada Luna*  
MAGDO. ALEJANDRO MONCADA LUNA

*Oyden Ortega D.*  
MAGDO. OYDEN ORTEGA D.

LO

28

*[Signature]*

2014

DR. CARLOS CUESTAS G.  
Secretario General

Corte Suprema de Justicia

SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

En Panamá a los 12 días del mes de agosto del año 2014 a las 3:37 de la tarde Notifico a la Procuradora General de la Nación de la resolución anterior.

*[Signature]*  
Firma de la Notificada