

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ASAMBLEA LEGISLATIVA  
LEGISPAN  
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

*Tipo de Norma:* FALLO

*Número:* 1

*Referencia:* 341.00

*Año:* 2004

*Fecha(dd-mm-aaaa):* 30-12-2004

*Título:* DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADO POR GUILLERMO COCHEZ Y VICTOR MANUEL MARTINEZ CEDEÑO CONTRA EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 20, PRIMER PARRAFO DEL ARTICULO 233, ARTICULO 238 DEL REGLAMENTO INTERNO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y LA RESOLUCION...

*Dictada por:* CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO

*Gaceta Oficial:* 25228

*Publicada el:* 28-01-2005

*Rama del Derecho:* DER. ADMINISTRATIVO, DER. CONSTITUCIONAL

*Palabras Claves:* Sentencias y fallos judiciales, Inconstitucionalidad de las leyes

*Páginas:* 20

*Tamaño en Mb:* 1.380

*Rollo:* 540

*Posición:* 2291

Esta reticencia obedece estrictamente a razones de seguridad.

Expresada mi inconformidad con respecto a las cuestiones de forma de esta sentencia, **salvo mi voto.**

Fecha: Ut Supra.

**GRACIELA J. DIXON C.**  
Magistrada

**Dr. Carlos Humberto Cuestas**  
Secretario General  
Corte Suprema de Justicia

**ENTRADA N° 341.00**  
(De 30 de diciembre de 2004)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR GUILLERMO COCHEZ Y VICTOR MANUEL MARTINEZ CEDEÑO CONTRA EL SEGUNDO PARRAFO DEL ARTICULO 20, PRIMER PARRAFO DEL ARTICULO 238 DEL REGLAMENTO INTERNO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y LA RESOLUCION N°24 DE 22 DE DICIEMBRE DE 1998.

**MAG. PONENTE: VIRGILIO TRUJILLO LOPEZ**

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA - PLENO - PANAMA, TREINTA (30) DE DICIEMBRE DE DOS MIL CUATRO (2004).**

**VISTOS:**

Los abogados VICTOR MANUEL MARTINEZ CEDEÑO Y GUILLERMO ALBERTO COCHEZ, en su propio nombre y representación, promovieron **DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD** contra los artículos 20, 233 y 238 de la Ley 49 de 1984, mediante la cual se dictó el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa; Ley que fue modificada por la Ley N°7 de 1992

y la Ley N°35 de 1999; así como contra la Resolución N°24 de 22 de diciembre de 1998 que aprueba el Reglamento de Franquicia Telefónica Legislativa, por considerar que tales disposiciones violan los artículos 19, 43, 179, numeral 14, 295 y 297 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Como quiera que se ha dado cumplimiento a los trámites establecidos para este tipo de proceso, oída la opinión tanto de la Procuraduría de la Administración como de los actores y del apoderado de la Asamblea Legislativa, que aprovecharon el término de diez (10) días que se concedió para que las personas interesadas presentaran argumentos por escrito sobre el caso, toca a esta Corporación de Justicia pronunciarse al respecto, previas las consideraciones siguientes:

#### **PRETENSION O MATERIA DEL PROCESO**

Solicitan los actores que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declare que el segundo párrafo del artículo 20; todo el artículo 233 y todo el artículo 238 de la Ley 49 de 1984, tal como quedaron después de ser modificada ésta, son inconstitucionales.

Piden además que igual pronunciamiento se haga respecto a la Resolución N°24 de 22 de diciembre de 1998 que aprueba el Reglamento de Franquicia Telefónica Legislativa.

Veamos qué establecen tales disposiciones:

“ARTICULO 29: “La Asamblea Legislativa tendrá un Secretario o Secretaria General y dos Subsecretarios o Subsecretarias Generales, elegidos por votación nominal, por mayoría absoluta de votos.

Dichos funcionarios tendrán derecho a franquicia telefónica dentro del territorio nacional”. Subraya el Tribunal.

Artículo 233: "Las Legisladoras o Legisladores Suplentes que sean servidoras o servidores públicos, no podrán ser objeto de despido o traslado o de otra acción de personal que les perjudique durante el período para el cual fueron electos.

Se exceptúan los casos en que no concurran a su puesto de trabajo sin causa justificada, o en que hayan sido condenados por delitos contra la administración pública".

ARTICULO 238: "Los miembros de la Asamblea Legislativa gozarán de las siguientes prerrogativas especiales:

1.- Franquicia postal, telegráfica y telefónica dentro del territorio nacional. Este derecho le será reconocido también a los suplentes;

2.- Importación libre de derecho de introducción y demás gravámenes de un vehículo cada dos (2) años, para su uso personal y de sus familiares dependientes. El Suplente de Legislador o Legisladora que haya actuado en cualquier tiempo durante el período Legislativo, tendrá derecho a este privilegio cada tres (3) años y a una placa por el período correspondiente.

En caso de que el vehículo sea destruido por causa de accidente o que el propietario sea despojado de él definitivamente por robo, hurto o cualquier otra causa catalogada como pérdida total, el beneficiario de esta prerrogativa podrá acogerse a una nueva exención, siempre que pruebe debidamente los motivos que la justifiquen; y,

3.- Pasaporte diplomático para los Legisladores o Legisladoras y sus familiares dependientes, así como para cada suplente, su cónyuge y sus hijos o hijas dependientes".

Por su parte la Resolución N°24 de 22 de diciembre de 1998,

dice:

.....  
.....

"1.- Aprobar el Reglamento de Franquicia Telefónica Legislativa, así:

1. Los Legisladores Principales tendrán derecho al uso de tres líneas telefónicas fijas con franquicia telefónica nacional, cada uno de los Legisladores Suplentes tendrá derecho a una

línea telefónica fija con franquicia telefónica nacional y el Secretario General, así como el Subsecretario General, tendrán derecho a dos líneas telefónicas fijas con franquicia telefónica nacional, cada uno.

2.- La franquicia telefónica nacional comprende las siguientes exenciones:

1. Cargo fijo
2. Llamadas locales
3. Llamadas de larga distancia nacional
4. Llamadas a teléfonos celulares dentro del territorio nacional desde cualquier teléfono con franquicia.

3.- Los teléfonos donde se instale la franquicia estarán bloqueados para llamadas internacionales, y en los lugares donde no se puedan bloquear se aplicará el siguiente procedimiento.

- a. Todas las llamadas telefónicas de larga distancia internacional serán cobradas a aquellas personas que describe el punto 1 del Reglamento.
- b. Se establece un límite máximo de B/200.00 mensual para las llamadas internacionales.
  - a. Cuando el límite máximo sea sobrepasado se le comunicará al Legisladores, en cuyo caso éste debe hacer un depósito por los B/200.00 para mantener abierto el servicio de llamadas internacionales.
  - d. En el caso de morosidad en los cargos por llamadas internacionales, las cuentas se manejarán en base a la política regular el corte del servicio telefónico, esto es: La orden de corte será efectiva con una morosidad de cuarenta y cinco (45) días calendarios. El corte afectará exclusivamente el servicio de llamadas internacionales.

El servicio telefónico internacional se repondrá en dos formas, a saber:

- a. Por pago del total adeudado.
- b. Por arreglo de pago, que consistirá en un abono del cincuenta por ciento (50%) y la diferencia se prorrateará en tres meses, más el argo mensual correspondiente por llamadas internacionales.

4.- Las cuentas remitidas directamente, cada mes, a los Legisladores por Cable & Wireless Panamá, S.A.

2.- Esta reglamentación subroga la reglamentación anterior.

- 3.- Dar a conocer a los Legisladores, al Ente Regulador de los Servicios Públicos y a Cable & Wireless Panamá, S.A.
- 4.- Enviar al Organo Ejecutivo, a través del Ministerio de Planificación y Política Económica y del Ministerio de Hacienda y Tesoro, copia autenticada de la presente Resolución para los fines legales y administrativos que correspondan para el pago de la empresa Cable & Wireless Panamá, S.A. de la franquicia telefónica de que trata el numeral 1 del artículo 238 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

- 5.- Por ser de interés público, esta Resolución tiene efectos retroactivos y entrará a regir a partir del 1 de septiembre de 1994.

Dada en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los veintidós días del mes de diciembre de mil novecientos noventa y ocho.

COMUNIQUESE Y CUMPLASE.

EL PRESIDENTE.- (Fdo.) Gerardo González Vernaza.

EL SECRETARIO GENERAL.- (Fdo.) Harley James Mitchell D."

### **HECHOS DE LA DEMANDA; POSICION DE LAS PARTES Y PRUEBAS APORTADAS.**

Los actores sustentan su pretensión exponiendo siete (7) hechos que intentan reflejar la inconstitucionalidad alegada, de la siguiente manera:

El hecho primero se limita a enunciar la existencia de la Ley 49 de 1984 y sus reformas; el segundo hecho hace alusión al establecimiento de prerrogativas especiales concebidas por tales disposiciones a los Legisladores y sus Suplentes, al Secretario General y a los sub-secretarios Generales de la Asamblea Legislativa; en el tercero se tildan dichas prerrogativas de privilegios personales y se alega que las misma deben beneficiar sólo a los Legisladores principales y no abarcar a sus suplentes, esposas y familiares, de ambos.

En el cuarto hecho se acusa a la Asamblea Legislativa de rebasar el marco de sus funciones para invadir la potestad reglamentaria del Organó Ejecutivo.

En los hechos quinto y sexto se acusa a la Asamblea Legislativa de dictar leyes que contrarían el espíritu y letra de la Constitución para beneficio personal de sus miembros y familiares.

El séptimo hecho critica la retroactividad de la Resolución N°24 de diciembre de 1998, aunque sin identificarla explícitamente.

Como pruebas presentaron copia autenticada de la Resolución N°24 de 22 de diciembre de 1998, por la cual se aprueba el Reglamento de Franquicia Telefónica Legislativa y citó la Ley N°49 de 1984, que por haber sido publicada en la Gaceta Oficial es de conocimiento de esta Corporación.

Se pidió además que se oficiara a la empresa CABLE & WIRELESS PANAMA, S.A., a la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Economía y Finanzas, a los Municipios de la República de Panamá y a la Secretaría General de la Asamblea Legislativa, requiriendo información que, a su juicio, era pertinente; y también una inspección ocular sin especificar dónde se practicará, para determinar quiénes son los usuarios efectivos de los vehículos importados por los Legisladores Principales y Suplentes, del 1° de Septiembre de 1994 al 15 de mayo de 2000. Tales peticiones no fueron atendidas debido a que este tipo de procesos no prevé término para practicar pruebas, salvo que se trate de la copia del acto acusado cuando el recurrente no haya podido obtenerla y lo exprese en la demanda. (Art. 2552 del Código Judicial).

#### FUNDAMENTO JURIDICO

La Procuradora de la Administración en su Vista N°327 de 28 de junio de 2000, emitió su opinión recomendando que se declaren inconstitucionales, el segundo párrafo

del artículo 20; el artículo 233 y las frases "Este derecho le será reconocido también a los Suplentes" del numeral 1°; "El Suplente del Legislador o Legisladora que haya actuado en cualquier tiempo durante el período Legislativo, tendrá derecho a este privilegio cada tres (3) años y a una placa por el período correspondiente "del numeral 2; y ".....sus familiares dependientes, así como para cada suplente, su cónyuge y sus hijos o hijas dependientes" del numeral 3, del artículo 238; todos del Reglamento Interno de la Asamblea.

También solicita la Procuradora de la Administración que se declare inconstitucional la Resolución N°24 de 22 de diciembre de 1998.

Por su parte, los actores insisten en sus pretensiones y el apoderado de la Asamblea Legislativa se opone a ello.

Al exponer las disposiciones constitucionales que se consideran infringidas los actores lo hacen en forma separada para cada supuesta infracción, por lo que tratará la Corte de hacerlo en forma similar, así:

**a.- Artículo 20 de la Ley N°49 de 1984.**

Según la demanda esta disposición viola de manera directa el artículo 19 de la Constitución, porque a su juicio crea privilegios personales que tal precepto repudia. Ello se da, en su opinión, porque en el segundo párrafo, que es el que censura, otorga tanto al Secretario General como a los Sub-secretarios generales de la Asamblea Legislativa, derecho a franquicia telefónica dentro del territorio nacional.

A juicio de esta Corporación el cargo que se hace a dicha norma es infundado, debido a que no se trata de privilegios personales; sino de prerrogativas inherentes al cargo que desempeñan por razón de las funciones que ejercen. Prueba de ello es que quienes ejercían esos cargos al momento en que se crearon, no los utilizan en la



actualidad; sino los que ahora asumieron tales funciones; y lo harán mientras duren en sus cargos y desde sus oficinas .

Resulta importante aclarar que, esta franquicia telefónica que se le reconoce al Secretario General y subsecretario de la Asamblea Legislativa, se entiende concedida para el ejercicio de sus actuaciones oficiales, como se otorga estrictamente para esa finalidad a favor de otros servidores públicos, por ejemplo a los magistrados y jueces -según lo dispone el artículo 311 del Código Judicial-.

Lo que la Constitución prohíbe son los fueros o privilegios que beneficien a una o un grupo de personas en su condición de ciudadanos, de forma tal que los coloca en situación jurídica preferencial respecto al "STATUS" común.

Por el contrario, este tipo de prerrogativas o inmunidades se conceden para mejorar la independencia y el servicio que prestan determinados funcionarios, en provecho de la ciudadanía que debe beneficiarse de su trabajo y por consiguiente de la eficiencia en su ejecución. Es una prerrogativa inherente al cargo y no a la persona.

**b.- Artículo 233 de la Ley 49 de 1984.**

Se acusa esta disposición de violar el artículo 19 de la Constitución (que establece el principio de la inexistencia de fueros y privilegios personales) porque, a juicio de los actores, crea privilegios a favor de los Legisladores Suplentes que sean servidores públicos, ya que a diferencia de los otros servidores públicos y los de la empresa privada, "no podrán ser objeto de despido o traslado o de otra acción de personal que les perjudique durante el período para el cual fueron electos".

Se acusa además a esta disposición de violar los preceptos establecidos en los artículos 295 y 297 de la Constitución Nacional que establecen lo siguiente:

**“ARTICULO 295:** Los servidores públicos serán de nacionalidad panameña sin discriminación de raza, sexo, religión o creencia y militancia política. Su nombramiento o remoción no será potestad absoluta y discrecional de ninguna autoridad, salvo lo que al respecto dispone esta constitución.

Los servidores públicos se registrarán por el sistema de méritos; y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.”

**ARTICULO 297:** Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantía y jubilaciones serán determinados por la Ley.

Los nombramientos que recaigan en el personal de carrera se harán con base en el sistema de mérito.

Los servidores están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración justa.”

Sobre la valoración de estos preceptos alega la censura que, el cuestionado artículo 233 del Reglamento Interno de la Asamblea establece que los Legisladores Suplentes no podrán ser objeto de despido, traslado o de otra acción de personal que les perjudique durante el período para el cual fueron electos. Lo que significa que éstos no pueden ser sancionados según lo dispuesto por las leyes que rigen la administración pública porque se encuentran amparados por el concepto impugnado, que resulta contrario a lo dispuesto por las normas fundamentales. En este sentido, el citado artículo 233 desconoce el principio que consagra el artículo 295 de la Carta Fundamental (relativo a que la estabilidad de los servidores públicos está condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el cargo) ya que impide que un Legislador o Legislador Suplente que se desempeñe como servidor público pueda

ser despedido por causas distintas a las que establece dicha disposición legal. <sup>UUPR</sup>

Luego de examinar la totalidad de los cargos que se imputan al artículo 233, el Pleno debe reiterar, como se explicó con anterioridad, que el espíritu de la norma no trata de conceder "privilegios personales" a favor de una determinada persona, sino de garantizar al Legislador Suplente cierta independencia en sus actuaciones en la Asamblea Legislativa, a fin de que se sientan libres de presiones a la hora de ejercer sus delicadas funciones en ese importante Órgano del Estado; sobre todo, sin el temor a posibles represalias por parte de sus superiores jerárquicos. Temor que no puede existir entre los Suplentes de Legisladores que trabajen en la empresa privada, ya que ganan su estabilidad en base al Código de Trabajo. Tampoco puede darse la violación a los artículos 295 y 297 de la Constitución, pues se trata de funcionarios que han ingresado al servicio público con base a tales principios constitucionales y las leyes que regulan su ingreso; ya que el artículo 150 de la constitución prohíbe a los Legisladores y a sus Suplentes cuando estén ejerciendo el cargo, aceptar cargos públicos remunerados; salvo las excepciones que la misma disposición establece.

En caso de que un Legislador principal o suplente ingrese al servicio público contrariando las disposiciones vigentes, su nombramiento estaría viciado y por tanto, los tribunales competentes podrían decretar su nulidad y por ello, la separación del cargo; amen de que podría perder el cargo de legislador, en virtud de lo que establece el citado artículo 150 de la Constitución.

**c.- Artículo 238 de la Ley N°49 de 1984.**

Se acusa igualmente a esta disposición de violar el artículo 19 de la Constitución Nacional, al conceder privilegios personales a los Legisladores y sus

suplentes, consistentes en franquicia telefónica, postal y telegráfica; derecho a importación de vehículos, libre de impuestos y pasaporte diplomático para ellos, sus esposas e hijos dependientes.

En primer lugar, en cuanto al contenido del numeral 2 del artículo 238 del Reglamento Interno de la Asamblea (exoneración de automóviles), esta Superioridad debe aclarar que anteriormente se pronunció sobre la constitucionalidad de esta prerrogativa. Mediante sentencia de 16 de julio de 1987, la Corte declaró que no era inconstitucional el numeral 2 del artículo 206 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984. Posteriormente, los entonces Legisladores Cochez, Ossa y Henríquez, demandaron la inconstitucionalidad del mismo artículo, en ese momento identificado como artículo 227, numeral 2 de la Ley Orgánica debido a las modificaciones que le hizo la Ley 7 de 27 de mayo de 1992. Dicho artículo sólo cambió al señalar que: el suplente del legislador "que haya actuado en cualquier tiempo durante el período Legislativo, tendrá derecho a este privilegio cada tres (3) años y a una placa por el período correspondiente", mientras que antes el derecho a dicho privilegio otorgado al suplente que hubiese actuado en la legislatura era "por una sola vez". En vista que la norma permanecía sustancialmente igual, era obligante que prevaleciera el primer fallo sobre su constitucionalidad, en virtud que las sentencias dictadas por la Corte en procesos constitucionales son finales y definitivas. En base a ello el Pleno señaló que, la cosa juzgada constitucional que se produjo en este caso impide el examen del mismo problema resuelto por la Corte y, en consecuencia, declaró que no era inconstitucional el numeral 2 del artículo 227 de la Ley 49 de 1984, modificada por la Ley 7 de 1992 en sentencia de 16 de julio de 1993 (Cfr. RJ., pág. 73-74).

En ese orden de ideas, el precepto sobre el que se pronunció el Pleno de la Corte en los referidos casos, mantiene el mismo contenido, incluso en cuanto al tiempo en que podría corresponderle el derecho al privilegio para el suplente que actúe, al señalarse que sería cada tres años, lo único que ha variado es la numeración del artículo como resultado de las últimas modificaciones que se hicieron al Reglamento Interno, mediante la Ley N°35 de 1999. Consecuentemente debe prevalecer el criterio sobre la constitucionalidad del numeral 2 del artículo 238.

Seguidamente, se procede al examen del contenido de los otros numerales que conforman el artículo 238 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, es decir, de los numerales 1 y 3, a fin de determinar si infringen lo dispuesto por el artículo 19 de la Carta Fundamental.

Ante todo, el Pleno se permite reiterar algunas consideraciones que se han expresado sobre el contenido de la mencionada norma fundamental (art.19).

El principio fundamental que conlleva el artículo 19, en atención al caso que nos ocupa, consiste en que no debe existir desigualdad entre iguales, de manera que ante situaciones idénticas debe darse igual tratamiento a las personas que se encuentran en un mismo plano social, económico, político y cultural. Por lo que no resulta procedente establecer diferencias entre personas que gozan de un mismo "status". En este sentido, en su Vista la Procuradora de la Administración cita el fallo de 14 de julio de 1980 donde esta Corporación manifestó lo siguiente:

“ 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 que tienda 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. Entre los múltiples ejemplos que ofrece nuestro derecho público y civil tenemos por ejemplo las leyes especiales para menores, el derecho laboral, los privilegios del Presidente de la República y de los Magistrados y Legisladores, el amparo de pobreza, etc. en los que dadas ciertas calidades en las personas se establece un régimen para ellas distinto del que rige para la generalidad. En síntesis el principio fundamental es el siguiente:**

‘En igualdad de circunstancias debe regir una ley igual’. Tal principio se recoge en la máxima latina “ubi eadem ratio, eadem iuris dispositio”.

Jurisprudencia Constitucional. Tomo III, Centro de Investigación Jurídica, Universidad de Panamá, 1985, pág. 175) (Las negritas son de la Procuraduría).”  
(Fojas 47 y 48)

Luego de lo reseñado, como marco de referencia, se pasa al análisis del cargo formulado.

El primer numeral del artículo 238 establece la prerrogativa especial de franquicia postal, telegráfica y telefónica a favor de los miembros de la Asamblea Legislativa, reconociendo también este derecho a los suplentes de los Legisladores.

Por su parte, el numeral tercero reconoce el derecho de poseer pasaporte diplomático a los Legisladores y sus familiares dependientes, así como para cada suplente su cónyuge e hijos dependientes.

A juicio de la Corte, para el caso específico de las prerrogativas consistentes en la franquicia postal telegráfica y telefónica reconocida al Legislador principal, así como el pasaporte diplomático que se le otorga a éste, no pueden calificarse como privilegios personales concedidos en atención a la persona o grupo de personas, como sostienen los demandantes, sino que son prerrogativas inherentes al cargo, que coadyuvan a garantizar la eficiencia en el ejercicio de sus funciones. Como es sabido, este tipo de privilegios especiales siempre se han concedido a altos funcionarios de los distintos Organos del Estado, exclusivamente por motivo

del cargo desempeñado a fin de facilitar el ejercicio de sus actuaciones oficiales, un ejemplo es el caso de la franquicia postal, radio eléctrica y telefónica que se concede a los Magistrados de la Corte y Procuradores de la Nación y Administración, según lo dispone el artículo 311 del Código Judicial.

Sin embargo, analizando específicamente la aludida prerrogativa que concede el numeral 1 del artículo 238 del Reglamento Interno, la Corte considera que no existe razón política y constitucional que legitime el reconocimiento de dicha franquicia postal, telegráfica y telefónica a favor de los Suplentes de Legislador, pues estos no ejercen funciones públicas permanentes ya que mientras no releven al titular (Legislador principal) en el ejercicio del cargo no tienen la calidad de servidores públicos, y por ello no se les pueden exigir las obligaciones correspondientes, como las inhabilidades que señala el artículo 150 de la Constitución (de no poder aceptar empleo público cuando estén ejerciendo el cargo) y, consecuentemente, no pueden gozar de una prerrogativa que al resto de los servidores públicos se les concede exclusivamente por razón del cargo que ejercen. En este sentido, como bien señala la Procuradora de la Administración, estas prerrogativas no son otorgadas a los suplentes de otros altos funcionarios públicos que se encuentran en el mismo status o condición que los sustitutos de los parlamentarios, de manera que esta concesión particular para este grupo de personas vulnera el principio de igualdad que establece la Constitución.

En otro orden de ideas, en cuanto a la inconstitucionalidad que se alega respecto a la concesión de pasaporte diplomático, que regula el numeral 3 del artículo 238 del mencionado reglamento de la Asamblea, el Pleno debe recordar que mediante las correspondientes regulaciones se permite la utilización de este tipo de

pasaporte a funcionarios de igual jerarquía que los Legisladores y a otras categorías de personas, cuyo listado recoge el Decreto Ejecutivo N° 331 de 9 de octubre de 2000 (publicado en Gaceta Oficial 24,158 de 11 de octubre de 2000). Entre los funcionarios y personas que se incluyen en el artículo 2 de ese Decreto, podemos mencionar:

“Artículo 2: Los pasaportes diplomáticos sólo se expedirán a las siguientes categorías de personas:

- El presidente de la República su cónyuge e hijos;
  - La Primera Dama de la República o la persona designada a la dirección de este despacho;
  - Los Vicepresidentes, su cónyuges e hijos menores de edad;
  - Los Ministros de Estado, sus cónyuges e hijos menores de edad;
  - Los Legisladores y **sus familiares dependientes**, así como para **cada suplente, su cónyuge y sus hijos dependientes**;
  - Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, sus cónyuges e hijos menores de edad;
  - El Contralor General de la República, su cónyuge e hijos menores de edad;
  - El Sub-Contralor General de la República, su cónyuge e hijos menores de edad;
  - El Procurador General de la Nación, su cónyuge e hijos menores de edad;
  - .....
  - .....
- (G.O. 24, 158 de 11 de octubre de 2000)  
(Subrayado y énfasis de la Corte)

En el presente caso, salta a la vista un tratamiento desigual del fuero o privilegio de poseer pasaporte diplomático entre los Legisladores y los otros altos funcionarios del Estado, pues en la totalidad de los casos antes citados, la concesión de este documento se limita al titular del cargo y, en forma exclusiva, a su cónyuge e hijos menores de edad. En cambio cuando se trata de un Legislador, se permite la concesión de este beneficio para todos sus familiares dependientes, lo cual puede incluir otros parientes que no sean precisamente hijos; así mismo, tal prerrogativa



se extiende a sus dos suplentes, a los cónyuges de éstos y a sus hijos dependientes, pudiendo alcanzar incluso hasta hijos mayores de edad.

Sobre el particular, en el escrito de alegato presentado por el Presidente de la Asamblea se argumenta que el referido beneficio "no constituye un privilegio personal otorgado a éstos familiares, sino una prerrogativa institucional para estos funcionarios (también otorgada a otros servidores públicos de similar jerarquía)" para que puedan ejercer sus funciones en el exterior con tranquilidad y la dignidad que representa el cargo, pudiendo hacerse acompañar de sus familiares para su mejor conveniencias (fs.17 del escrito de alegato).

A juicio de la Corte, en este caso de los Legisladores sí existe un privilegio personal a su favor pues en el acusado precepto de su reglamento interno permite el otorgamiento de pasaporte diplomático a los familiares de éstos, sin limitar el grado de afinidad y consanguinidad de los que pudieran gozar de este derecho. Mientras que en el caso de los familiares de otros servidores públicos de igual jerarquía, dicha prerrogativa, que como consecuencia del cargo beneficia a sus parientes se circunscribe a sus cónyuges e hijos menores de edad. Esto refleja una situación jurídica preferente a favor de un grupo de personas con relación a las demás personas situadas en igualdad de condiciones.

En cuanto a los suplentes del Legislador, siguiendo el mismo criterio expresado al examinar la constitucionalidad de la franquicia postal y telefónica que se les reconoce, se reiteran las circunstancias de que estos no ejercen funciones públicas permanentes e incluso hasta pueden no llegar a ocupar el cargo del titular durante todo el período de su elección. Debido a esta situación, no existe razón política o constitucional que legitime la prerrogativa de otorgarles pasaporte

diplomático, ya que el simple hecho de haber sido electos como suplentes no justifica que tengan derecho a un privilegio que es inherente al ejercicio del cargo público y mal podría gozar del mismo una persona que nunca llegue a ejercer.

Otra situación sería, si esta prerrogativa se concediera al suplente de <sup>de</sup> Legislador que haya actuado en cualquier tiempo durante el periodo legislativo, como lo contempla el numeral 2 de este artículo 238 para efectos de otorgarles a éstos (los suplentes) el derecho de exoneración de vehículos bajo esa condición, pues en ese evento se entiende concedido el privilegio por razón del cargo que ocupa y para el ejercicio de sus actuaciones oficiales, como se le reconoce al resto de los funcionarios públicos. Cabe recordar que el aludido numeral fue declarado constitucional, como se indicó previamente.

Sobre este particular, cabe agregar lo recalcado por el Ministerio Público en el sentido que estas prerrogativas que la ley injustificadamente reconoce a los suplentes de legisladores, no son otorgadas a los suplentes de otros altos funcionarios que se encuentran en la misma condición jurídica.

Como se ha dicho de manera reiterada, la prohibición del fuero se relaciona íntimamente con el principio de igualdad ante la ley y consiste en que "no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a otros en iguales circunstancias" (QUINTERO, César. Derecho Constitucional, Tomo I Ed. Imprenta Antonio Lehman, San José, Costa Rica, 1967, p.142).

La Corte considera oportuno advertir, que las prerrogativas que se otorguen a los parlamentarios a través de su Reglamento Interno deben ser lo más acorde posible con aquellas que establecen otras leyes para los demás funcionarios públicos

de igual jerarquía, condición o estatus, a fin de no violentar el principio constitucional sobre la prohibición de desigualdad de fueros y privilegios recogido por el artículo 19 de la Carta Fundamental, como se ha visto en el presente caso.

En base a estas consideraciones, el Pleno estima que es inconstitucional la frase **“Este derecho le será reconocido también a los suplentes”** contenida en el numeral 1° del artículo 238 del Reglamento Interno de la Asamblea; y, la parte <sup>SUPLENTE</sup> ~~del~~ numeral 3° de la misma norma que dice: **“y sus familiares dependientes así como para cada suplente, su cónyuge y sus hijos e hijas dependientes”**.

**d.- Resolución N°24 de 22 de diciembre de 1998:**

Se acusa a la Resolución N°24 de violar los artículos 179, en su numeral 14 y 43 de la Constitución Política de la República de Panamá. El primero por considerar que la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa asumió funciones reglamentarias que, a juicio de los actores, es propia del Presidente de la República; y, el segundo, por darle efectos retroactivos como si se tratara de una Ley formal de orden público o de interés social.

A pesar de que esta Corporación no comparte el argumento de la que la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa invadió atribuciones del Presidente de la República, ya que lo atinente al Reglamento Interno de la Asamblea corresponde a ésta, debe aceptarse que a la luz del numeral 17 del artículo 153 de la Constitución, norma que aunque no invocada por los actores en su demanda, debe ser tomada en cuenta en virtud de lo que establece el artículo 2557 del Código Judicial, la inconstitucionalidad de tal resolución, salta a la vista, ya que la facultad fue concedida al Pleno de la Asamblea Legislativa, para dictar el Reglamento Orgánico de su Régimen Interno y no a su Junta directiva, que es la que aparece adicionándolo

so pretexto de reglamentarlo, sin que haya norma alguna que le atribuya esa facultad.

Si la Asamblea Legislativa requiere modernizar su Reglamento Orgánico, debe hacerlo cifiéndose a las disposiciones que regulan la expedición de leyes, tal como lo hizo al expedir la Ley N°49 de 1984 y sus reformas; pero no en base a Resoluciones de su Junta Directiva, como la que se comenta; a la que incluso se le atribuyen efectos retroactivos.

Esta Corporación considera que los artículos 20, 233 y el numeral 2 del artículo 238 de la Ley N°49 de 1984 "Por la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa" no crean privilegios personales; sino prerrogativas inherentes a los cargos de Legisladores; Secretario General y Sub Secretarios Generales de la Asamblea Legislativa, tendientes a garantizar la eficiencia de tales funcionarios en el ejercicio de sus cargos.

Por el contrario, algunas frases de los numerales 1 y 3 del aludido artículo 238 del Reglamento Interno, sí vulneran la Carta Fundamental (artículo 19). Igualmente, la Resolución N°24 de 22 de diciembre de 1998 (que aprueba el Reglamento de Franquicia Telefónica Legislativa), conculca el principio constitucional contenido en el numeral 17 del artículo 153 de la Constitución.

Es oportuno aclarar que los funcionarios públicos deben actuar conforme a las facultades que le fuesen expresamente otorgadas y a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa no se le atribuyó tal facultad.

En consideración a lo expuesto, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por la autoridad de la Ley, Declara:

**PRIMERO:** Que el segundo párrafo del artículo 20 y el artículo 233 de la Ley N°49 de 1984, "por la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la

Asamblea Legislativa”, tal como quedaron después de las reformas que se introdujeron a ésta mediante las Leyes N°7 de 1992 y la Ley N°35 de 1999, **NO SON INCONSTITUCIONALES;**

**SEGUNDO:** En cuanto al numeral 2 del artículo 238 de la Ley N°49 de 1984, mediante la cual se dictó el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, se declara la COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL toda vez que el mismo fue atendido en sede constitucional mediante sentencia del 16 de julio de 1993.

**TERCERO:** Que **ES INCONSTITUCIONAL** la frase: “Este derecho le será reconocido también a los suplentes” contenida en el numeral 1° del artículo 238 de la Ley N°49 de 1984; y, la parte del numeral 3° del mismo artículo que dice: “y sus familiares dependientes, así como para cada suplente, su cónyuge y sus hijos o hijas dependientes”.

**CUARTO:** Que la Resolución N°24 de 22 de diciembre de 1998, por la cual se aprueba el Reglamento de Franquicia Telefónica Legislativa, es **INCONSTITUCIONAL.**

COPIESE, NOTIFIQUESE Y PUBLIQUESE EN LA GACETA OFICIAL.

MAG. VIRGILIO TRUJILLO LOPEZ

MAG. GRACIELA J. DIXON C.

MAG. ARTURO HOYOS

MAG. JORGE FEDERICO LEE

MAG. ANIBAL SALAS CESPEDES

MAG. WINSTON SPADAFORA F.

MAG. JOSE A. TROYANO

MAG. ADAN A. ARJONA L.

MAG. ESMERALDA AROSEMENA  
DE TROITIÑO

DR. CARLOS H. CUESTAS G.  
Secretario General