

# GACETA OFICIAL

ORGANO DEL ESTADO

DIRECTORA: a.i.  
MATILDE DUFAU DE LEON

## OFICINA:

Editora Renovación, S. A. Vía Fernández de Córdoba  
(Vista Hermosa) Teléfono 61-7894 Apartado Postal B-4  
Panamá 9.A República de Panamá.

LEYES, AVISOS, EDICTOS Y OTRAS PUBLICACIONES

NUMERO SUELTO: B.0.25

Subscripciones en la  
Dirección General de Ingresos  
IMPORTE DE LAS SUSCRIPCIONES.

Mínima: 6 meses. En lo Republica: B.18.00  
En el Exterior B.18.00 más porte céreo Un año en la Republica: B.34.00  
En el Exterior: B.36.00 más porte céreos  
*Todo pago adelantado*

NILVIA GARCIA VASQUEZ  
Secretaria Ad-Hoc.

CION ES FIEL COPIA DE SU ORI-  
GINAL

SECRETARIA DE LA  
DIRECCION NACIONAL DE  
REFORMA AGRARIA

CERTIFICO QUE ESTA RESOLU-

SRA. MIRNA DE MONTERO

## CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

## DICTASE UN FALLO

RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD interpuesto por el Dr. CARLOS IVAN ZÚÑIGA contra el numeral 2 del artículo 206 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984.

MAGISTRADO PONENTE: CAMILO O. PEREZ.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO. Panamá, dieciséis (16) de julio de mil novecientos ochenta y siete (1987).

VISTOS: .....

El abogado Carlos Iván Zúñiga, de generales conocidas, ha presentado demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 2 del artículo 206 de la ley 49 de 4 de diciembre de 1984. Advierte que la antes mencionada ley fue promulgada en la Gaceta Oficial Nº 20,198 de 5 de diciembre de 1984. En efecto, adjunta un ejemplar de dicha Gaceta debidamente autenticada por el Director de la publicación Sr. Humberto Spadafora.

Sostiene el demandante que el numeral 2 del artículo 206 de la ley antes mencionada y que dice así:

"Los miembros de la Asamblea Legislativa gozarán de las siguientes prorrogativas especiales:

- 1 .....
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 que haya actuado en cualquier tiempo durante el período legislativo tendrá derecho a este privilegio por una sola vez y a una placa por el período correspondiente...."

Es inconstitucional porque, como afirma, viola el artículo 19 de la Constitución Política que expresa que:

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

Afirma el demandante que el numeral 2 del artículo 206 de la ley 49 de 4 de diciembre de 1984, establece en beneficio exclusivo de un grupo de ciudadanos, a saber, los miembros de la Asamblea Legislativa y sus familiares, fueros y privilegios de carácter personal, ya que les reconoce derechos que no gozan los demás ciudadanos de la República.

Insiste en señalar que la disposición constitucional antes mencionada se infringe en el concepto de violación directa por omisión, ya que no se tomó en cuenta, pasándose por alto la prohibición que ella estable-

ce, y no habiendo sido aplicada.

Mediante providencia dictada el 10 de Enero de 1985, el Procurador de la Nación emitió dicho concepto, poniéndose el caso en estado de decidir por cuanto que ninguna de las partes presentó alegato por escrito a pesar de haberse fijado en lista el negocio por el término de cinco (5) días según consta a fs. 16.

El Procurador General de la Nación hace un análisis sesudo de los argumentos alegados por el demandante y llega a la conclusión que es menester solicitar que no se acceda a lo pedido porque no se da la infracción constitucional advertida.

El Pleno de la Corte Suprema está en condiciones de penetrar en el fondo del negocio por cuanto que se ha cumplido con los requisitos adjetivos que exige la ley correspondiente. Y es por ello que se hace imperativo categoríco analizar el ordinal que permite la importación libre de gravamen de un vehículo cada dos (2) años para su uso personal y de sus familiares dependientes del legislador y que incluso se permite que un suplente, siempre y cuando hubiese actuado en cualquier tiempo del período legislativo también tiene derecho a este privilegio por una sola vez.

y a una placa por el período correspondiente.

Lo anterior nos permite recordar que la Asamblea Legislativa de nuestro país, en períodos anteriores y en épocas distintas ha usufructuado de privilegios especiales por razón del cargo desempeñado por los diputados. Y así no es ocioso advertir que la ley 44 de 1936, promulgada en la Gaceta Oficial N° 7,452 de ese mismo año estableció que:

"Los diputados de la Asamblea Nacional gozarán de franquicia telegráfica y postal durante su período".

Incluso, la ley 11 de 1946 publicada en la Gaceta Oficial N° 10,011 "fija los gastos de representación del Secretario General de la Asamblea Nacional en cada legislatura".

Es así que en todo el desarrollo de nuestra Era Republicana siempre se ha considerado conceder prerrogativas especiales a algunos altos funcionarios, sobre todo, cuando no están protegidos por estabilidad y se subordinan a períodos o plazos finales para el ejercicio de la función.

Cuando el demandante afirma que se viola el artículo 19 de la Constitución Nacional de manera directa, por omisión, lo anterior induce al Pleno a un estudio sereno y profundo de lo planteado porque, como bien dice el Procurador de la Nación, el "intrigulís" del asunto radica en responder a una interrogación fundamental como la siguiente: ¿Es la exoneración de vehículos un fúero o privilegio prohibido por la Constitución Nacional, cuando dicha exoneración beneficia a determinados funcionarios públicos en razón de la función que realizan?

Indudablemente, que el demandante, dirige su preocupación, contra vehículos importados, por ser considerados mercadería extranjera. Lo anterior es obvio porque nuestro país no ha desarrollado la industria Automotivística y mucho menos el ensamblaje. En efecto, el artículo 504 del Código Fiscal establece que: "las mercaderías extranjeras que entren a la República estarán sujetas al impuesto indirecto que se denomina de importación, cuya tarifa regulan las leyes especiales de aranceles".

Así también es oportuno considerar lo que dispone el artículo 535 del Código Fiscal.

"No estarán sujetas al impuesto de importación las mercancías que se hallen en uno o más de los casos

siguientes:

Ordinal 5: Las que sean importadas por personas naturales o jurídicas que estén exentas del impuesto, en virtud de contrato o de leyes especiales".

Lógicamente que el gravamen que se aplica para el sostenimiento del Erario Nacional grava sobre todos los ciudadanos de la República, incluyendo a los extranjeros residentes en el país. Sin embargo, se acepta que algunas personas naturales o jurídicas pueden ser exentas del pago de impuesto de importación, cuando una ley especial así lo determina, motivando las razones.

Incluso, el artículo 536 del Código Fiscal declara que tampoco está sujeto al impuesto de importación el equipaje de los viajeros, pero esto último no es tan relevante para los efectos que se persiguen en este análisis.

No hay que olvidar que es facultad del Órgano Legislativo el de crear facultad sólo es limitada por la propia Constitución. El ordinal 10 del artículo 153 y el artículo 48, ambos de la Constitución Nacional, sustentan la premisa para digmática de este análisis. Ya en fallos anteriores de la Corte Suprema de Justicia se ha decidido sobre el concepto de igualdad de fueros y privilegios y es así que en la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia del Ex-Magistrado Felipe O. Pérez (Q.E.P.D.) aparece un fallo del 11 de diciembre de 1953, con ponencia del Dr. Plubio A. Vásquez, con lo siguiente:

"Que en la demanda de inejemplabilidad del artículo 67 de la Ley 134 de 1943, que reconoce sólo a los extranjeros asegurados que hallan cumplido dos (2) años de ausencia continua de la República, el derecho a que se les restituya las cuotas a que se refieren los incisos A y C del artículo 25 de la mencionada ley, está en pugna con el principio consagrado en el artículo 21 de la Constitución Nacional según el cual todos los panameños y extranjeros son iguales ante la ley y el que no reconoce fúero y privilegios personales.

La parte del artículo 67 acusada por el actor coloca en una situación más favorable a los extranjeros asegurados cuando residen fuera del territorio de la República que le reconoce a los panameños y extranjeros cuando se encuentran dentro del país".

Hemos transcrita lo anterior para que mediante una confrontación lógica dejar claro cuando en efecto, si se puede considerar infringido el artículo pertinente de la Constitución Nacional, o sea, que es tan claro el desafuero y el privilegio en el caso antes mencionado en el detrimento de los panameños que a todas luces, cuando se trata de la exoneración de un vehículo a favor de los legisladores, siempre y cuando sea de uso personal o de sus familiares, el asunto es distinto. Tanto es así que la disposición atacada se apega más a lo dispuesto por el Código Fiscal y lo sorprendente es que jamás ha sido demandado de inconstitucionalidad como cualquier otra disposición que pudiere ser considerada violatoria del artículo 19 de la Constitución Nacional.

Como bien sostiene el Procurador de la Nación, para abundar en la tesis, la Corte Suprema, en una sentencia de 19 de agosto de 1982 decidió que no era inconstitucional la ley 11 de 1979 que concede a la Cruz Roja Nacional la exoneración de pago de teléfono, gas, luz y agua. Entonces, se admiten o no, excepciones a la regla general?

El artículo 19 de la Constitución Nacional más que todo trata sobre que no habrá fúero ni privilegio PERSONALES ni discriminación por razón de raza, nacionalidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas.

No encontramos ninguna conexión jurídica entre lo anterior, como norma constitucional y la excepción en el pago de impuesto cuando se importa un vehículo o motor a favor del legislador para su uso personal y de sus familiares. Porque, definitivamente, se trata de materia fiscal ya resuelta por el Código Fiscal. Mientras que el artículo 19 de la Constitución Política hace énfasis en las garantías personales que encuadrán dentro del principio de igualdad ante la ley, y que se enaltecieron sobre manera a la raíz de la declaración universal de los derechos de las personas.

La humanidad siempre ha luchado porque entre los seres humanos no existan ni se nutran actitudes discriminatorias. Las Naciones Unidas, haciendo eco dentro de la caja de resonancia del mundo sobre este problema ha decretado días especiales para luchar contra la discriminación racial, contra la discriminación

de la mujer por razón de su sexo y también del varón por razón de lo mismo cuando se proponen conferencia en aras del libre juego de las ideas políticas y tolerancia religiosa. Todo lo anterior tiene como meta garantizar el respeto a la dignidad humana. Bien distinto es cuando la Asamblea Legislativa resuelve permitir ciertas excensiones fiscales como también ocurre con los miembros del Órgano Judicial, que porque se les veda el ejercicio de cualquier actividad lucrativa, aparte del salario que reciben como funcionarios judiciales también se les permiten ciertos privilegios como: poderse jubilar con el último sueldo devengado y así existen otros casos especiales que no ameritan un mayor análisis.

Para fortalecer la anterior digresión es oportuno transcribir algunas afirmaciones oportunas que ha introducido el Procurador General de la Nación en su vista y que dice así:

"De acuerdo con Cabanellas, en el Derecho Romano se declaraba: "

Privilegium est lex privata et contra Jus Commune. (El privilegio es ley privada y contra el Derecho Común). Frente a esa noción condenatoria, con precisión técnica, Paulo definió como privilegio "aquello que, no por exigencia de la razón, sino por alguna utilidad, ha sido introducido por autoridad de los llamados a establecer el Derecho".

Ahora bien, respecto a la definición propia del concepto, el mismo autor expresa que privilegio es:

"SITUACION JURIDICA PREFERENTE CON RELACION A LOS DEMAS, SITUADOS POR LO RESTANTE EN IGUALES CONDICIONES: ya se aprecie en ello justicia general, cual sucede con los privilegios parlamentarios, necesaria garantía de las funciones; ya se advierta notoria injusticia, por la irritante desigualdad personal".

La definición antes transcrita establece lo que a nuestro juicio viene a determinar el elemento esencial que permite precisar la existencia de un fero o privilegio personal. Como hemos visto, Cabanellas establece, a nuestro juicio, dos premisas básicas, siendo la primera de ellas la existencia de una situación jurídica preferente o ventajosa; y siendo la segunda, la condición de igualdad entre los sujetos beneficiados y los no beneficiados.

Tal criterio ha sido reiterado en innumerables ocasiones por Vuestro Honorable Pleno, y el mismo no hace otra cosa más que reconocer que en la vida jurídica del Estado, la convivencia social no puede encuadrarse en el estricto molde de una igualdad total para todos los asociados en todas las circunstancias. El ordenamiento jurídico, como reflejo de la convivencia versos a situaciones diversas, atendiendo precisamente a las desigualdades que produce la propia convivencia social. Así vemos que cuando se protege la estabilidad de la mujer trabajadora durante el embarazo, se está dando trato desigual a hombres y mujeres, no obstante tal trato desigual refleja una situación social específica que se origina por una desigualdad natural.

Tales planteamientos han traído como consecuencias que se conceptualice diciendo que, la existencia de un privilegio infractor de la norma constitucional requiere, ineludiblemente, que tal privilegio le sea concedido a unos con exclusión de otros que se encuentren en igualdad de condiciones.

En el caso que nos ocupa es de notar que todos los legisladores y suplentes se encuentran siendo sujetos del mismo trato frente al privilegio concedido por la ley, lo que a nuestro juicio bastaría para concluir en que no se da la infracción constitucional alegada; sin embargo, se hace necesario expresar que pretender efectuar una mezcla de valores y condiciones con el fin de concluir forzosamente en que todos los asociados deben recibir los mismos privilegios, llevaría entonces a sostener que también todos los asociados tienen las mismas obligaciones y por ende desempeñan idénticos roles en la convivencia social. Tal criterio, en el mejor de los casos, refleja una sociedad ideal, más no una sociedad real, vigente y contemporánea, en la que por las condiciones en las que el individuo se ubica en la sociedad, el ordenamiento jurídico le reconoce diferencias".

Por lo anteriormente expuesto, y de acuerdo con la opinión del Procurador General de la Nación, el Pleno de la Corte Suprema, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que no es inconstitucional el ordinal

2 del artículo 206 de la ley 49 de 4 de diciembre de 1984.

Cópiese y notifíquese

(Fdo) CAMILO O. PEREZ  
 (Fdo) ENRIQUE BERNABE PEREZ  
 (Fdo) ALVARO CEDENO B  
 (Fdo) MARISOL M. REYES DE VASQUEZ  
 (Fdo) GUSTAVO ESCOBAR P.  
 (Fdo) MANUEL JOSE CALVO  
 (Fdo) ISAAC CHANG VEGA  
 (Fdo) RAFAEL A. DOMINGUEZ  
 (Fdo) RODRIGO MOLINA A.  
 (Fdo.) JOSE GUILLERMO BROCE  
 Secretario General

Recurso de Inconstitucionalidad interpuesto por el Dr. Carlos Iván Zúñiga contra el numeral 2 del artículo 206 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984

Magistrado Ponente: CAMILO O. PEREZ

Fecha: Ut Supra

Salvamento de voto del Magistrado Rodrigo Molina A. (9 de julio 87)

SALVAMIENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RODRIGO MOLINA A.

En mi opinión la frase del numeral 2º del Artículo 206 de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, por la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, que dice: "...Y DE SUS FAMILIARES DEPENDIENTES"; y la que en idéntico sentido aparece en el numeral 3º de la exenta legal citada, son inconstitucionales toda vez que las prerrogativas especiales que establecen dichos ordinarios se hacen extensivas a los familiares dependientes de los miembros de la Asamblea Legislativa, creando de esa manera un fuero o privilegio de carácter personal a favor de determinadas personas que prohíbe el Artículo 19 de la Constitución Política de la República. (Subrayado es mío).

Por la razón antes expresada, Salvo El Voto.

FECHA: UT SUPRA

RODRIGO MOLINA A.

DR. JOSE G. BROCE  
 SECRETARIO GENERAL