Vista N°80

7 de marzo de 2002

Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.

Contestación de la Demanda.

Interpuesto por la Licda. Alma Cortés Aguilar, en representación de **César Guillen Herrera**, para que se ordene a la **Ministra de la Presidencia y a la Nación Panameña**, el pago de los gastos de representación, viáticos y emolumentos, de manera inmediata, presente, futura y retroactiva, desde la fecha en que fue expedida la credencial como Diputado del Parlamento Centroamericano; y el pago de salarios para su suplente.

Señor Magistrado Presidente de la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia:

Con el respeto acostumbrado acudimos ante ese Honorable Tribunal de Justicia, a fin de dar contestación a la demanda interpuesta en el Proceso Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción enunciado en el margen superior del presente escrito.

Como es de su conocimiento, en estos tipos de procesos actuamos en defensa de los intereses de la Administración Pública, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5, numeral 2, Libro Primero, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración.

I. La pretensión de la parte demandante:

Consiste la pretensión de la parte actora en lo siguiente:

> "Pido que, previo el trámite legal, con audiencia de la Procuradora de la Administración, como representante de la demandada, se ordene a la Ministra de la Presidencia y a la Nación Panameña pagarle en concepto de gastos de representación, viáticos y emolumentos, de manera inmediata, presente, futura y retroactiva desde la fecha en que fue juramentado, como Diputado del Parlamento Centroamericano y expedidas las credenciales que así lo acreditan a mi mandante, la suma de TREINTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS (B/.38,400.00), en concepto de gastos de representación; y a su suplente por el monto de DIECIOCHO MIL BALBOAS (B/.18,000.00), a razón de MIL QUINIENTOS BALBOAS (B/.1,500.00) mensuales, incluyendo estos gastos como públicos dentro de la Partida Presupuestaria de funcionamiento, correspondiente a el Presupuesto General del Estado, para la vigencia Fiscal del Año 2001, así como la suma de DOCE MIL OCHOCIENTOS BALBOAS (B/.12,800.00) no percibidos de los meses de septiembre a diciembre de 1999, y la suma de TREINTA Y OCHO MIL CUATROCIENTOS BALBOAS (B/.38,400.00) correspondiente a los meses de enero a diciembre del año 2000, cuyo total es de CINCUENTA Y UN MIL DOSCIENTOS BALBOAS (B/.51,200.00) en concepto de pagos vigentes y retroactivos que le adeudan a mi representado." (Cf. f. 28 - 29)

\- o - o -

Este Despacho solicita se denieguen las peticiones formuladas por parte del recurrente, ya que, como demostraremos en este proceso, no les asiste la razón y sus pretensiones carecen de sustento jurídico.

II. Los hechos u omisiones en que se fundamentan los demandantes, los contestamos de la siguiente manera:

Primero: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Segundo: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Tercero: Este hecho se responde como lo dos anteriores.

Cuarto: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Quinto: Este no es un hecho, sino una transcripción literal del artículo 27 de la Ley N°2 de 16 de mayo de 1994. Sólo como tal se le tiene.

Sexto: Este no es un hecho, sino una apreciación personal y subjetiva de la apoderada del demandante; como tal lo negamos.

Séptimo: Este hecho no es cierto como viene redactado; por tanto, lo negamos.

Octavo: Este no es un hecho, sino una transcripción parcial de la opinión vertida por la Procuradora de la Administración en su Nota N°C-212 del 16 de septiembre de 1999. La segunda parte del mismo constituye una alegación; por tanto, lo negamos.

Noveno: Este no es un hecho, sino una apreciación personal y subjetiva de la abogada del demandante; como tal lo negamos

Décimo: Este hecho no es cierto de la forma en que se expone; por tanto, lo negamos.

Décimo Primero: Este hecho se responde de igual manera que el décimo.

Décimo Segundo: Este se responde como el noveno.

Décimo Tercero: Este se contesta del mismo modo que el punto que precede.

Décimo Cuarto: Este más que un hecho se asemeja a una pretensión; nuevamente solicitamos se niegue la misma.

Décimo Quinto: Este no es un hecho, sino una alegación; como tal, la negamos.

Décimo Sexto: Este hecho no es cierto de la manera en que viene redactado; por tanto, lo negamos.

Décimo Séptimo: Este hecho lo contestamos igual que el decimosexto.

Décimo Octavo: Este hecho lo respondemos del mismo modo que los dos últimos.

Décimo Noveno: Este hecho es cierto; por tanto, lo aceptamos.

Vigésimo: Este hecho lo contestamos igual que el anterior.

Vigésimo Primero: Este no es un hecho, sino una alegación; como tal, la negamos.

Vigésimo Segundo: Este hecho lo replicamos de igual forma que el vigésimo primero.

III. Las disposiciones jurídicas invocadas por la parte actora como infringidas, son las que a seguidas se copian:

La abogada del demandante considera que se han infringido las siguientes disposiciones legales:

1. El artículo 27 de la Ley N°2 de 1994:

> **"Artículo 27:** Inmunidades y Privilegios de los Diputados ante el Parlamento Centroamericano.
>
> Los Diputados ante el Parlamento Centroamericano gozarán del siguiente régimen de inmunidades y privilegios:
>
> a) En el estado donde fueren electos, de las mismas inmunidades y privilegios que gozan los Diputados ante los Congresos, Asambleas Legislativas, o Asambleas Nacionales;
>
> b) En los demás países centroamericanos, de las inmunidades y privilegios que para los Agentes Diplomáticos se

establecen en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas; y

c) En el país sede, además de los privilegios que se establezcan en el Tratado sede."

- o - o -

La apoderada de la parte actora señala que se produce una violación directa por omisión de la norma citada, toda vez que de ella se desprende la responsabilidad del Estado Panameño por su incumplimiento u omisión.

A su juicio, la disposición transcrita remite a la aplicación directa del artículo 237 del Texto Único del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que establece que los Legisladores nacionales tendrán por lo menos las mismas prerrogativas, emolumentos y asignaciones que los Ministros de Estado.

En razón de ello, dice, tanto el Contralor General de la República como el Ministro de Economía y Finanzas, debieron haber informado a la Ministra de la Presidencia como a la señora Presidente de la República cuáles eran los salarios, gastos de representación, viáticos y otros que devengan los Legisladores nacionales y los Ministros de Estado, a objeto de equiparar y efectuar los pagos de los emolumentos y demás asignaciones que por ley tienen derecho los Diputados del Parlamento Centroamericano.

Como dicho trámite ha sido omitido por la instancia administrativa demandada, se configura la responsabilidad administrativa por omisión en el ejercicio de sus funciones e incumplimiento de la ley.

b. El artículo 237 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa:

> "**Artículo 237**: Los miembros de la Asamblea Legislativa tendrán, por lo menos las mismas prerrogativas, emolumentos y asignaciones que los Ministros de Estado."

– o – o –

Se considera que la Ministra de la Presidencia, el Ministro de Economía y Finanzas y el Contralor General de la República, no han cumplido con la disposición legal invocada, pues no se ha equiparado efectivamente al demandante en sus derechos y prerrogativas con los de los Legisladores panameños, pues no se ha efectuado a la fecha y desde la toma de posesión al cargo, ningún pago correspondiente a salario, viáticos, dietas y demás derechos a que tiene derecho según lo dispuesto en la Ley N°2 de 16 de mayo de 1994.

Defensa de la Procuraduría de la Administración.

A juicio de la apoderada del demandante, al disponer el artículo 27, literal a, de la Ley N°2 de 16 de mayo de 1994, que aprueba el "Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas", los Diputados ante el Parlamento Centroamericano gozan en el Estado donde fueron electos, de las mismas inmunidades y privilegios que gozan los Diputados ante Congresos, Asambleas Legislativas o Asambleas Nacionales, corresponde a los Diputados ante el Parlamento Centroamericano electos en Panamá, los mismos emolumentos, prerrogativas y asignaciones a que tienen derecho los Legisladores nacionales.

Es claro el error conceptual en que incurre la procuradora judicial del demandante, pues **los conceptos de privilegios e inmunidades legislativas no se equiparan a los de emolumentos, prerrogativas y asignaciones.**

El Tratadista Guillermo Cabanellas, en su obra "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", nos ofrece las siguientes acepciones:

> "Privilegios Parlamentarios: Se concretan principalmente en dos: la inmunidad parlamentaria, de carácter procesal, y de índole penal la inviolabilidad parlamentaria. (Tomo VI, pág. 427)
>
> Inviolabilidad Parlamentaria: Prerrogativa de Diputados y senadores que los exime de responsabilidad por las manifestaciones hechas y por los votos emitidos en su carácter de Legisladores. En la práctica se ha estimado que los ataques personales o agravios contra el Jefe de Estado no se encuentran amparados por este privilegio, ni siquiera cubiertos por la inmunidad parlamentaria frente al perentorio enjuiciamiento. (Tomo IV, pág. 496)
>
> Inmunidad Parlamentaria: Prerrogativa procesal de senadores y Diputados que los exime de ser detenidos o presos, salvo los casos dispuestos por las leyes y procesados o juzgados sin la expresa autorización del respectivo Cuerpo, en virtud de desafuero (según la terminología Argentina) o suplicatorio (en los términos parlamentarios de España). (Tomo IV, pág. 427)."

– o – o –

En similar sentido, el destacado constitucionalista panameño Doctor César Quintero enseña que los dos principales privilegios de que gozan los Diputados en los regímenes demoliberales son: a) irresponsabilidad jurídica por las

opiniones y votos que emitan en el ejercicio de sus cargos; b) inmunidad, o sea la inviolabilidad de sus personas físicas ante las autoridades del Estado.

Sobre la irresponsabilidad por los votos y opiniones, considera que los miembros de la Asamblea sólo pueden acogerse a ese especial privilegio cuando están actuando oficialmente en sesiones formales de la Asamblea, sean ellas plenarias o de las diferentes comisiones regulares de la cámara durante sus legislaturas. En cuanto a la inmunidad la define como el privilegio de que gozan los Diputados de no ser llamados a juicio criminal o policivo, sin permiso de la Asamblea Legislativa de que forma parte; de aquí, dice, que la llamada inmunidad sea esencialmente de tipo penal. (Derecho Constitucional. San José; Imprenta Lehmann. 1967, p.492)

Los privilegios constitucionalmente reconocidos a los Legisladores panameños, recogidos en los artículos 148 y 149 de la Constitución Política (que hacen referencia a la irresponsabilidad de los parlamentarios por los votos y opiniones emitidos en el ejercicio de su cargo; la inmunidad de la que gozan y por la cual no pueden ser detenidos por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa, cinco días antes del período de cada legislatura, durante ésta y hasta cinco días después; y la prohibición de decretar secuestros u otras medidas cautelares sobre el patrimonio de los mismos, desde el día de su elección hasta el vencimiento de su período, encuentran su

razón de ser en la independencia que debe caracterizar a toda Cámara en su calidad de órgano constitucional del Estado.

Por otra parte, el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, indica que asignación es la cantidad señalada por sueldo o por otro concepto y emolumentos es la remuneración adicional que corresponde a un cargo o empleo. En cuanto a prerrogativa dice: "Privilegio, gracia o exención que se concede a uno para que goce de ella, aneja regularmente a una dignidad o empleo."

Así pues, resulta claro que las asignaciones, emolumentos y prerrogativas a las que hace alusión el artículo 237 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, son **derechos de contenido económico que son reconocidos a los Legisladores nacionales como remuneración, estipendio o sueldo** por razón de las funciones que ejercen; en cambio, las inmunidades y privilegios previstos en el artículo 27 de la Ley N°2 de 1994, hacen referencia a un régimen especial de **irresponsabilidad por los votos u opiniones emitidos** en ejercicio del cargo y a **fueros en materia civil, penal y policiva.**

Toda vez que el Parlamento Centroamericano se concibe como "... un órgano regional de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común, con el fin de lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social, que se fundamente en la democracia representativa y participativa en el pluralismo y en el

respeto a las legislaciones nacionales y al derecho internacional", **no existe duda que la equiparación entre las inmunidades y privilegios de los Legisladores nacionales y los Diputados del PARLACEN, tiene por finalidad evitar que estos últimos puedan ser intimidados o influenciados en sus decisiones y garantizar su independencia** de criterio dentro de ese importante foro regional.

c. El artículo 247 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa:

> **"Artículo 247:** Las erogaciones que ocasione el funcionamiento de la Asamblea Legislativa serán incluidas en el Presupuesto General del Estado."

\- o - o -

Señala la abogada del demandante que no se incluyó en el Presupuesto General del Estado para la actual vigencia, ni en los Presupuestos Generales del Estado para las vigencias fiscales de 1999 ó 2000, los emolumentos y asignaciones de los Diputados del Parlamento Centroamericano, como lo establece el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, ratificado mediante Ley N°2 de 1994.

Defensa de la Procuraduría de la Administración.

Con respecto a los **emolumentos, retribuciones o estipendios** que corresponden a los Diputados del PARLACEN, el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano establece que: "El Presupuesto de funcionamiento del Parlamento Centroamericano será financiado por los Estados miembros en partes iguales..." (art. 19). De igual forma en el Reglamento Interno se señala que: "**...forman el Patrimonio del Parlamento: a) Los fondos que aporten los Estados**

miembros u otros Estados o instituciones; b) Los bienes muebles o inmuebles que adquiera; c) Las herencias, legados o donaciones que reciba, y d) Otros Ingresos”.

Todos los gastos de funcionamiento del Parlamento Centroamericano, **incluyendo los salarios de los Diputados, son pagados de los aportes que hagan los Estados miembros;** por tanto, no pueden hacerse equiparaciones económicas con los emolumentos o estipendios que reciben los Legisladores de la Asamblea Legislativa Nacional, ya que el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano en ninguna de sus normas así lo establece.

Refuerza nuestra opinión el contenido del artículo 27 del Reglamento Interno del Parlamento Centroamericano, el cual señala que los aspectos económicos que puedan afectar a los Diputados deberán ser elevados ante la Junta Directiva del Parlamento Centroamericano.

El artículo en cuestión establece lo siguiente:

> **“Artículo 27: Atribuciones.**
> Además de las que ya le han sido conferidas por el artículo 48 del Tratado Constitutivo, corresponden a la Junta Directiva las atribuciones siguientes:
>
> 1. Resolver los asuntos económicos y de organización que afecten a los Diputados, al Parlamento y a sus órganos.
>
> 2. Establecer, en forma equitativa respecto de las nacionalidades de los Estados miembros, el número de funcionarios y otros agentes, así como los reglamentos sobre el régimen administrativo y económico del Parlamento.
>
> ...”.

También tiene entre sus funciones este Órgano Directivo, la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Funcionamiento e Inversión, así como los manuales para utilización de fondos del Parlamento Centroamericano, el cual deberá ser presentado al Pleno para su discusión y aprobación durante el mes de septiembre de cada año. (Cf. art. 7 del Reglamento Interno)

En cuanto al tema de los suplentes de los Diputados es importante aclarar que ninguna norma de la Ley N°2 de 1994, "Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas", señala que los suplentes de los Diputados del Parlamento Centroamericano gozan en el Estado donde fueron electos, de las mismas inmunidades y privilegios que gozan los Legisladores suplentes ante Congresos, Asambleas Legislativas o Asambleas Nacionales, mucho menos de las mismas asignaciones o emolumentos.

Los suplentes sólo asumen la función de diputado cuando el titular se encuentre de licencia, incapacitado, muera, renuncie o incurra en causa legal de separación; por tanto, es hasta ese momento en que ejercerá las funciones del cargo y tendrá el goce de los emolumentos correspondientes, pagados con fondos del PARLACEN, y a los mismos privilegios e inmunidades que los Legisladores nacionales. En ese sentido, las normas que conforman el Reglamento Interno del Parlamento Centroamericano

> "**Artículo 19:**
> **Excusas:**
> Cuando a un Diputado le fuere imposible asistir a una sesión o sesiones para las que hubiere sido convocado, deberá excusarse con anticipación por escrito.

> En caso de enfermedad, situación imprevista u otras causas de fuerza mayor, la excusa o justificación podrá presentarla en una de las sesiones inmediatas."
>
> - o - o -
>
> "**Artículo 2:**
> **Licencias:**
> La Junta Directiva dará licencia, por motivos o causas debidamente justificadas, a los Diputados por treinta días con goce pleno de sus emolumentos. En casos especiales, la Junta Directiva podrá prorrogar ese plazo. En este caso no se llamará al suplente, salvo que la Junta Directiva, lo considere de emergencia.
>
> En caso de imposibilidad del respectivo suplente, el grupo político nacional al que pertenezca, determinará quien lo sustituirá entre los otros suplentes de su mismo partido y Estado de origen."
>
> - o - o -
>
> "**Artículo 21:**
> **Vacancias:**
> Cuando por fallecimiento, renuncia o causa legal, cesare en sus funciones un diputado, la Junta Directiva, sin hacer declaratoria alguna, dentro del término de diez días de producirse la vacante, llamará al suplente respectivo o, en su defecto, a su sustituto de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 20 de este Reglamento."
>
> - o - o -

d. Los artículo 5, 6, 7, 9 y 10 de la Ley N°33 del 8 de noviembre de 1984, "Por la cual se toman medidas sobre actuaciones administrativas y se dictan otras disposiciones":

> **"Artículo 5:** En aquellos casos en que las peticiones deban resolverse previa la intervención de otra entidad pública, se instruirá un sólo expediente y se dictará una Resolución única. En estos casos, se iniciará el procedimiento ante el Ministerio o Entidad Autónoma que tenga una competencia más específica en relación con el objeto de que se trate. En caso

de duda, resolverá el asunto el Presidente de la República, por conducto del Ministro de la Presidencia.”

- o - o -

“**Artículo 6:** Toda persona que haya presentado una petición, reclamación, consulta o queja tiene derecho a conocer el estado en que se encuentra la tramitación y a que se le informe el plazo dentro del cual se atenderá la misma por el Órgano Administrativo competente. Si el Órgano Administrativo no pudiese resolver la petición, reclamación, consulta o queja, dentro del término señalado, lo deberá poner en conocimiento del interesado, indicándole las razones del retraso, e indicando la fecha en que se resolverá.”

- o - o -

“**Artículo 7:** Los Ministros y Directores de Entidades Autónomas deberán reglamentar la tramitación interna de peticiones, reclamaciones, consultas o quejas que les corresponda resolver, señalando los plazos máximos según la categoría o calidad de los negocios, y someterlos a la aprobación del Órgano Ejecutivo o las Juntas Directivas de las respectivas Entidades Autónomas, según sea el caso, a los treinta días de la vigencia de esta Ley. En caso de existir procedimiento regulados por ley con excesivos requisitos burocráticos, deberá enviarse al Presidente de la República el proyecto de Ley respectivo para su presentación al Consejo Nacional de Legislación o, en su caso, a la Asamblea Legislativa, de conformidad con los procedimientos constitucionales pertinentes, dentro del mismo plazo antes establecido."

- o - o -

"Artículo 9: El Ministerio de la Presidencia velará por el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley, informando al Presidente de la República las dificultades en su adopción, para que se disponga lo pertinente.”

- o - o -

> "**Artículo 10:** Los procedimientos administrativos en los Ministerios y entidades descentralizadas, deberán ser uniformes y los recursos contra los actos administrativos deberán ser tramitados conforme lo previsto en la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946. La sustentación de los recursos, en cada instancia, no deberá exceder de cinco días hábiles, salvo que exista alguna Ley que establezca procedimientos administrativos especiales, se establecerá criterios por el Consejo de Gabinete para la uniformidad de los procedimientos antes mencionados."

\- o - o -

Se afirma que la señora Ministra de la Presidencia en ningún momento siguió el procedimiento administrativo establecido en la Ley N°33 del 8 de noviembre de 1984, es decir, no requirió los informes de los organismos administrativos competentes para resolver la petición o reclamación en análisis, ni sometió a la aprobación del Órgano Ejecutivo la reclamación o petición que motiva este proceso. Se agrega que la Ministra de la Presidencia tampoco informó a la Presidenta de la República sobre la solicitud formulada, a fin de que ésta dispusiera lo pertinente con respecto a ella.

Igualmente señala, no se emitió resolución alguna sobre la petición, es decir que no se notificó al ahora demandante ninguna decisión formal relativa al caso puesto a su conocimiento, sino que simplemente se confeccionó una misiva orientando a su apoderada judicial de que su solicitud debía dirigirse al Ministro de Economía y Finanzas.

Defensa de la Procuraduría.

Por último, y en lo referente a la supuesta omisión de los trámites establecidos en la Ley N°33 del 8 de noviembre de 1984, vigente al momento en que se formuló y contestó la solicitud del demandante a la señora Ministra de la Presidencia, debe indicarse que el artículo 7 de la excerta legal citada dispone que los Ministros deberán reglamentar la tramitación interna de peticiones, reclamaciones, consultas o quejas que les corresponda resolver, señalando los plazos máximos según la categoría o calidad de los negocios.

El Ministerio de la Presidencia nunca reglamentó el procedimiento administrativo, que ante las peticiones, reclamaciones, consultas o quejas de los particulares, debía seguirse en esa dependencia estatal. Luego, no es posible que se haya violado un procedimiento que nunca fue reglamentado, ni establecido por la autoridad.

En todo caso, el artículo 6 de la ley mencionada estipula que si el Órgano Administrativo no pudiese resolver la petición, reclamación, consulta o queja, dentro del término señalado, lo deberá poner en conocimiento del interesado, indicándole las razones del retraso; cosa que precisamente hizo la Ministra de la Presidencia, cuando a través de la Nota N°185-2001AL de 5 de abril de 2001, le comunicó a la apoderada judicial del peticionista, hoy demandante, que su solicitud debía ser dirigida al Ministerio de Economía y Finanzas, por ser la institución facultada legalmente para elaborar el Presupuesto General de Rentas y Gastos del Estado.

Por las consideraciones expuestas solicitamos respetuosamente a Vuestra Honorable Sala que no se acceda a las pretensiones de la parte actora, ya que está demostrado carecen de fundamento legal y fáctico.

IV. Pruebas: Aceptamos las presentadas conforme a la ley.

V. Derecho: Negamos el invocado por el demandante.

Del Señor Magistrado Presidente,

Dr. José Juan Ceballos
Procurador de la Administración
(Suplente)

JJ/17/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.
Secretario General

Materias:

PARLACEN

DIPUTADOS – INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS

LEGISLADORES – INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS

DIPUTADOS – EMOLUMENTOS Y ASIGNACIONES

LEGISLADORES – EMOLUMENTOS Y ASIGNACIONES