

REPÚBLICA DE PANAMÁ  
ASAMBLEA NACIONAL  
LEGISPAN  
LEGISLACIÓN DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

*Tipo de Norma:* FALLO

*Número:* 1

*Referencia:* 1-1996

*Año:* 1996

*Fecha(dd-mm-aaaa):* 05-12-1996

*Título:* DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO MARIO VAN KWARTEL CONTRA LAS EXPRESIONES, EMOLUMENTOS Y ASIGNACIONES CONTENIDAS EN EL ARTICULO 206 DE LA LEY N° 49 DE 1984 . . .

*Dictada por:* CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

*Gaceta Oficial:* 23230

*Publicada el:* 21-02-1997

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

*Palabras Claves:* Constitución, Tribunales y cortes, Jueces, Sentencias, Fallos, Demanda de inconstitucionalidad

*Páginas:* 7

*Tamaño en Mb:* 0.945

*Rollo:* 148

*Posición:* 2253

## FALLO DEL 5 DE DICIEMBRE DE 1996

E. Nº 1040-95 Magistrado Ponente: Fabián A. Echevers

Demanda de Inconstitucionalidad interpuesta por el licenciado Mario Van Kwartel contra las expresiones "emolumentos y asignaciones" contenidas en el artículo 205 de la Ley Nº 49 de 1984 (artículo 226 del Texto Unico), por medio del cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

## REPUBLICA DE PANAMA

## ORGANO JUDICIAL

## CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

PANAMA, cinco (5) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996).

## VISTOS:

Ingresó a conocimiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia demanda de inconstitucionalidad presentada por el licenciado Mario Van Kwartel, en ejercicio del derecho que consagra el artículo 203 de la Carta, contra la frase "emolumentos y asignaciones" que contiene el artículo 205 de la Ley Nº 49 de 4 de diciembre de 1984 (artículo 226 del Texto Unico), por la cual se aprobó el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

## DISPOSICIONES VULNERADAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCION

Según el demandante, los vocablos antes indicados vulneran los artículos 153, numeral 2, y 63 de la Constitución Nacional. El numeral segundo del artículo 153 de la Constitución Nacional es del siguiente tenor:

"ARTICULO 153. La función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Legislativa y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declarados en esta Constitución y en especial para lo siguiente:

1. ...
2. Expedir la Ley general de sueldos propuesta por el Organo Ejecutivo."

Al explicar el concepto de la infracción, el demandante afirma que "Los señores legisladores no puede equiparar sus emolumentos y asignaciones a los de los ministros de Estado en el Reglamento de su Régimen Interno, ya que ello es objeto de una Ley orgánica que debe ser propuesta por el Organo Ejecutivo" (f.3).

Alega también como infringido el artículo 63 de la Carta, que preceptúa:

**"ARTICULO 63.** A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera que sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas o religiosas."

Se aduce la vulneración de este precepto, en forma directa, por considerar que mediante ley ordinaria no pueden asignarse idénticos emolumentos a determinados servidores públicos, "sin que previamente el Estado determine que las funciones son iguales en idénticas condiciones" (f.3), lo que constituye materia que "correspondería a los entes estatales encargados de administrar o planificar las rentas nacionales, tomando en cuenta las particularidades de los casos... y la ley general de sueldos propuesta por el Organo Ejecutivo" (f.3).

#### OPINION DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación, a quien correspondió recibir el traslado de la demanda, rindió su opinión de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2554 del Código Judicial, mediante la Vista Nº 20 de 24 de junio de 1996, en la que se manifiesta de acuerdo con el cargo de inconstitucionalidad relativo al artículo 153, numeral 2, no así al 63 de la Constitución vigente.

En su opinión se infringe el artículo 153, numeral 2, de la Carta Política, toda vez que el Parlamento está legislando sobre una materia que "debe estar comprendida dentro de la Ley general de sueldos", arrogándose, con ello, una facultad que, de acuerdo a la Constitución,

debe ser expedida a "propuesta" del "Órgano Ejecutivo" (f.23).

Estima el Procurador que se vulnera la Constitución "cuando por medio de una Ley ordinaria -Reglamento Interno de la Asamblea- se alude a materia que debe estar comprendida en una Ley orgánica, como lo es lo concerniente a los emolumentos y asignaciones que han de devengar los Legisladores" (f.25).

En relación con la alegada infracción del artículo 63 de la Ley Fundamental, sostiene el jefe del Ministerio Público que no aparece acreditado el vicio de inconstitucionalidad que se demanda. Afirma que "no se ha establecido con el acto demandado, un trato desigual, al fijar los sueldos y asignaciones que han de devengar unos y otros funcionarios -los Ministros de Estado y los Legisladores-; además que, entre las funciones que desempeñan éstos, no existe 'idénticas condiciones', por la naturaleza de una y otra función" (f.27).

#### DECISION DE LA CORTE

De conformidad con las normas procedimentales vigentes, luego de devuelto el expediente por la Procuraduría General de la Nación se fijó en lista el negocio por el término de 10 días, contados a partir de la última publicación del edicto correspondiente en un diario de circulación nacional, para que el demandante y las personas interesadas presentaran argumentos escritos (a.2555, C.J.), trámite que, por cumplido, coloca el negocio en estado de resolver.

Antes de desatar la controversia constitucional, estima la Corte Suprema conveniente formular algunas consideraciones sobre la norma sometida al control de la constitucionalidad, así como sobre el cuerpo normativo en el que se encuentra inserta.

La frase cuya declaratoria de inconstitucionalidad se solicita está contenida en el artículo 205 de la ley N° 49 de 4 de diciembre de 1984 (artículo 226 del Texto Unico), por la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, cuyo texto es el siguiente:

"ARTICULO 226. Los Miembros de la Asamblea Legislativa tendrán, por lo menos, las mismas prerrogativas, emolumentos y asignaciones que los Ministros de Estado" (subraya la Corte).

Del tenor literal de la norma transcrita, así como de su ubicación en el referido cuerpo legal (Capítulo I, "Disposiciones Generales", del Título XIV), claramente se desprende que no guarda relación alguna con el proceso de formación de las leyes, por lo que no forma parte del bloque de constitucionalidad, el que, como conjunto normativo en la esfera constitucional, constituye un parámetro utilizado por el Pleno de la Corte Suprema, en tanto que máximo intérprete-operador de la Carta Política, para la emisión de sus pronunciamientos en materia de la guarda de la integridad, supremacía y permanencia de la Ley Fundamental.

El Pleno de esta Corporación tiene establecido que forma parte del bloque de constitucionalidad la normativa de las leyes N° 49 de 1984 y 7 de 1992, aprobatorias del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, concretamente aquellas disposiciones relativas "exclusivamente al ejercicio de la función legislativa de la Asamblea", según sentencia de 16 de octubre de 1991, por lo que es perfectamente viable la función controladora del tribunal constitucional sobre la frase atacada.

Valga agregar que, como quiera que los elementos normativos que integran el bloque de la constitucionalidad constituyen complemento de nuestra Ley de leyes a los efectos de la interpretación constitucional, ante una eventual impugnación de una disposición del Reglamento Orgánico del Régimen Interno del Parlamento relativa al ejercicio de su función legislativa, considera la Corte que también es procedente el ejercicio del control de la constitucionalidad, dada la preeminencia del texto de la Carta Política vigente.

A juicio de la Corte Suprema, el artículo 226 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa lo que hace es

equiparar las prerrogativas, emolumentos y asignaciones de los legisladores a las que tienen señaladas los ministros de Estado. La norma tachada de inconstitucional no trata, técnicamente, de un aumento salarial sino de una adecuación de los sueldos de los parlamentarios, por razón de su calidad funcional tomando como base de comparación para hacer efectivo el referido ajuste, la asignación salarial correspondiente a los ministros de Estado.

Una interpretación sistemática del texto constitucional, en virtud del *principio de unidad de la Carta*, lleva a la conclusión de que no procede la declaratoria de inconstitucionalidad de la frase atacada.

En primer lugar, el artículo 153 de la Constitución se refiere a la función primordial de la Asamblea Legislativa, que "consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado...". El numeral 2 de la citada disposición consagra la función legislativa de la Asamblea relativa a la expedición de una Ley general de sueldos propuesta por el Órgano Ejecutivo. Lo cierto es que en la actualidad no existe ley general de sueldos, por lo que mal puede alegarse la vulneración de dicho precepto constitucional.

De otra parte, el artículo 151 de la Carta Política consagra que los diputados devengarán los emolumentos "que señale la Ley", y prevé la posibilidad de su aumento. No obstante, establece que tales cambios sólo serán efectivos en los períodos siguientes al de los funcionarios que los aprobaren, de forma tal que los titulares de los cargos no puedan usufructuar de aumento salarial durante el período de su desempeño.

Se evidencia, con claridad, que se vulneraría la Carta Fundamental si la norma legal estableciera un incremento salarial propiamente dicho, cuestión muy diferente a lo planteado por el artículo 205 de la Ley N° 49 de 4 de diciembre de 1984 (artículo 226 del Texto Único), que lo que contempla es un procedimiento de equiparación salarial, es decir, el cumplimiento del mandato de una simple nivelación

de los emolumentos de unos servidores públicos con los de otros funcionarios.

Por último, es importante indicar que tampoco se vulnera el artículo 63 de la Carta Fundamental, que consagra el principio de igualdad y de no discriminación salarial por razones de sexo, nacionalidad, edad, clase social, ideas políticas o religiosas, pues la norma atacada por esta vía constitucional no pretende confundir las funciones de los legisladores con las de los ministros de Estado, ni establece con la equiparación privilegio personal alguno.

Por las consideraciones expuestas, el PLENO de la CORTE SUPREMA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL la frase "emolumentos y asignaciones", contenida en el artículo 205 de la Ley N° 49 de 4 de diciembre de 1984 (artículo 226 del Texto Unico), mediante la cual se adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

Notifíquese y publíquese en la Gaceta Oficial.

FABIAN A. ECHEVERS

ROGELIO A. FABREGA Z.

HUMBERTO A. COLLADO T.

MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI  
DE AGUILERA

RAFAEL A. GONZALEZ  
(CON SALVAMENTO DE VOTO)

AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

ARTURO HOYOS

EDGARDO MOLINO MOLA

ELIGIO A. SALAS

CARLOS H. CUESTAS G.  
Secretario

## SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

RAFAEL A. GONZALEZ

Participo del criterio de que la disposición señalada como inconstitucional, no lo es. Pero en la parte motiva hay expresiones en el sentido de que la equiparación de sueldos de los Legisladores con los de los Ministros de Estado, es cosa tajantemente distinta de la de aumento de salarios.

Creo que no es así.

La equiparación puede llevar en su seno un aumento del salario; o, si se quiere, a la inversa, un aumento de salario se puede realizar a través de una equiparación de salarios.

Cuando ello ocurra tampoco se produciría vicio de inconstitucionalidad; pero debe quedar claro, el aumento aún en caso de equiparación (caso presente), se regiría por lo preceptuado en el artículo 151 de la Constitución: " (el) aumento sólo será efectivo después de terminar el período de la Asamblea Legislativa que lo hubiere aprobado".

Siento que el texto del fallo de mayoría da margen para pensar lo contrario, en tanto que equiparación no sea aumento.

Por eso respetuosamente salvo el voto, en lo tocante únicamente a este punto.

Fecha ut supra.

MAGDO. RAFAEL A. GONZALEZ

DR. CARLOS H. CUESTAS G.  
Secretario General