

Civil para fijar, alterar, imponer, tasas por el uso de sus facilidades o por los servicios que suministra, sino los artículos 19, 20, 21 y 22 de la Resolución N° 173 de 13 de mayo de 1980, dictada por dicha entidad, que se fundamentan en el Decreto en mención.

Es por esta razón que se observa que la Dirección de Aeronáutica Civil ha procedido siempre apoyada en dicho precepto a dictar Resoluciones para el establecimiento de las tasas a cobrar, como son la Resolución N° 129 de 29 de agosto de 1974, y la Resolución N° 110 de 30 de julio de 1975, las que luego fueron derogadas por la Resolución N° 173 de 13 de mayo de 1980, ahora advertida parcialmente de inconstitucional.

Una entidad autónoma puede reglamentar tasas por los servicios que presta si para ello se encuentra legalmente habilitada mediante su Ley Orgánica, y en el caso bajo estudio, tal como lo confirma la Ley 9 de 7 de junio de 1991, expedida por la Asamblea Legislativa y publicada en la Gaceta Oficial N° 21.805 de 11 de junio de 1991, el Decreto de Gabinete N° 13 de 22 de enero de 1969, constituye la Ley Orgánica de la Dirección de Aeronáutica Civil. Si bien es cierto la Asamblea Legislativa no ha legislado formalmente la materia de que trata el Decreto de Gabinete N° 13 de 1969, al haberlo modificado mediante ley formal posterior, como lo es la Ley 9 de 7 de junio de 1991, ha reconocido y ratificado su valor de ley y por ende el contenido del mismo Decreto de Gabinete N° 13 de 22 de enero de 1969.

Luego de las explicaciones precedentes, podemos concluir que los artículos demandados no son inconstitucionales ya que, nuestra Constitución, en sus artículos 48 y 153, señala respectivamente que los impuestos y la forma para su cobro deben establecerse mediante leyes, y en el presente caso, la Dirección de Aeronáutica Civil, encuentra fundamento legal, para reglamentar y fijar tasas por los servicios que ofrece, en el Decreto de Gabinete N° 13 de 22 de enero de 1969, que como ya dijimos, tiene valor de ley.

Después de un examen de los argumentos expuestos, la Corte llega a la conclusión de que no le asiste razón al demandante. Una confrontación de los artículos impugnados con las normas constitucionales que se estiman infringidas revelan, de manera indubitable, que no existe colisión entre las normas acusadas y las que se estiman violadas.

Por lo expuesto, el PLENO, de la Corte Suprema, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley, DECLARA QUE NO SON INCONSTITUCIONALES los artículos 19, 20, 21 y 22 de la Resolución N° 173 de 13 de mayo de 1980, dictada por la Junta Directiva de Aeronáutica Civil.

Notifíquese.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA Z.

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) RAFAEL GONZÁLEZ

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS

Secretario General

==o==o==o==o==o==o==o==o==o==o==o==

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTA POR EL LICENCIADO MARIO VAN KWARTEL CONTRA LAS EXPRESIONES "EMOLUMENTOS Y ASIGNACIONES" CONTENIDAS EN EL ARTÍCULO 205 DE LA LEY N° 49 DE 1984 (ARTÍCULO 226 DEL TEXTO ÚNICO), POR MEDIO DEL CUAL SE DICTA EL REGLAMENTO ORGÁNICO DEL RÉGIMEN INTERNO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA. MAGISTRADO PONENTE: FABIÁN A. ECHEVERS. PANAMÁ, CINCO (5) DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

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 N° 49 de 4 de diciembre de 1984 (artículo 226 del Texto Único), por la cual se aprobó el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

#### DISPOSICIONES VULNERADAS Y CONCEPTO DE LA INFRACCIÓN

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:

**"ARTÍCULO 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:  
...  
2. Expedir la Ley general de sueldos propuesta por el Órgano 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 Órgano Ejecutivo" (f. 3).

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

**"ARTÍCULO 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 Órgano Ejecutivo" (f. 3).

#### OPINIÓN DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

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 N° 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).

#### DECISIÓN 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 Único), por la cual se dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, cuyo texto es el siguiente:

**"ARTÍCULO 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 aprueben, de forma tal que los titulares de los cargos no puedan usufructuar de aumento salarial durante el periodo 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 Único), mediante la cual se adopta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) FABIÁN A. ECHEVERS

(fdo.) ROGELIO A. FÁBREGA Z.

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T.

(fdo.) MIRTZA ANGÉLICA FRASCESCHI DE AGUILERA . . . (fdo.) RAFAEL A. GONZÁLEZ

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ

(CON SALVAMENTO DE VOTO)

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO RAFAEL A. GONZÁLEZ

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 periodo 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.

(fdo.) RAFAEL A. GONZÁLEZ  
(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.  
Secretario General

CONSULTA DE CONSTITUCIONALIDAD, FORMULADA POR LA SALA TERCERA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, CONTRA EL ARTÍCULO 796 DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO. MAGISTRADA PONENTE: AURA E. GUERRA DE VILLALAZ. PANAMÁ, SEIS (6) DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS (1996).

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. PLENO.

## VISTOS:

Cuando ya se había completado la lectura del proyecto de sentencia mediante el cual se resolvía esta consulta de inconstitucionalidad, la Secretaría General nos hizo llegar el siguiente informe secretarial

"INFORME SECRETARIAL

HONORABLE MAGISTRADA SUSTANCIADORA:

Para su conocimiento, informo a usted que bajo la ponencia del Magistrado HUMBERTO COLLADO circula para su firma Sentencia del Pleno que resuelve acción de inconstitucionalidad interpuesta por la firma forense SHIRLEY & DÍAZ contra la frase "siempre que su separación del cargo no obedezca a la comisión de alguna falta grave en el ejercicio de su empleo", contenida en el artículo 796 del Código Administrativo, la cual es similar a la consulta de inconstitucionalidad que formularán los Magistrados que integran la Sala Tercera de esta Corporación sobre la misma frase y norma jurídica, bajo su ponencia, y que actualmente circula en proyecto de lectura.

En consecuencia, paso el presente informe a su Despacho para que determine lo conducente.

Panamá, 22 de noviembre de 1996.

DR. CARLOS H. CUESTAS G.  
Secretario General"

En efecto, mediante sentencia calendada el 21 de noviembre de 1996 el Pleno se pronunció sobre la constitucionalidad del artículo 796 del Código Administrativo con relación a la misma frase consultada por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y por tanto cabe declarar sustracción de materia en este caso, ya que por imperativo constitucional los fallos en esta materia son finales, definitivos y obligatorios.

Por tanto, la CORTE SUPREMA, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA que ha operado el fenómeno procesal de cosa juzgada constitucional y DISPONE archivar este expediente.

Notifíquese y Cúmplase.

(fdo.) AURA E. GUERRA DE VILLALAZ