

SECCION SEGUNDA

DECISIONES DE LA CORTE SUPREMA

DE JUSTICIA

PLENO

MAGISTRADO PONENTE: V. A. DE LEON S.

FRANCISCO A. FILOS denuncia la inconstitucionalidad del inciso 2º del artículo 24 de la Ley 8ª de 1954, sobre Régimen Municipal.

El Pleno DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el inciso 2º del artículo 24 de la Ley 8ª de 1954, sobre Régimen Municipal.

Las diferencias entre "comisionados", mencionados en los artículos 196 y 197 de la Constitución Nacional, y concejales, no constituyen razón suficiente para dar por establecido que la Constitución de la República, en términos generales y particularmente mediante el artículo 201, excluya la medida de instituir dietas para los concejales, en las condiciones que señala el inciso 2º, artículo 24 de la Ley 8ª de 1954, sobre Régimen Municipal.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- Panamá, veintidós de julio de mil novecientos sesenta y tres.-

VISTOS:

El postulante en esta acción de inconstitucionalidad definió su propósito en la parte del escrito que integra las fojas 1ª, 2ª y 3ª de la actuación, que se copia enseguida:

"Yo, Francisco A. Filos, panameño, abogado, con oficina en el N° 13-55 de la Avenida Octava de esta ciudad y portador de la Cédula de Identidad Personal N° 8-AV-21-663, en su propio nombre y en ejercicio de la acción pública que consagra el artículo 167 de la Constitución Nacional, vengo a denunciar, como en efecto denuncio, como inconstitucional el último inciso del artículo 24 de la Ley 8ª de 1954 que dice así: 'En aquellos Municipios cuyos recursos se lo permitan, los Concejales podrán recibir dietas por cada sesión. La creación de dietas, así como sus aumentos y disminuciones, sólo surtirá efecto a partir de la fecha en que se instale

el Concejo siguiente al que las establece. Para aumentar las dietas será indispensable que hayan aumentado también los ingresos municipales durante los dos últimos años."

Para explicar su actitud en el caso, ha formulado el denunciante después de la transcripción íntegra del citado artículo 24 y de expresar su pensamiento de que el inciso segundo de dicho texto "es inconstitucional porque está en pugna con el artículo 201 de la Carta Magna", las siguientes alegaciones:

"La contradicción consiste en que el precepto constitucional solamente autoriza al 'Alcalde' y a los 'Comisionados' para recibir del 'Tesoro Municipal' una remuneración que podrá ser alterada en cualquier tiempo; pero ni el aumento ni la disminución surtirán efecto alguno sino después de una nueva elección y para aumentarla será indispensable que hayan aumentado también los ingresos municipales durante los dos últimos años y en que el artículo 24 de la Ley 8^a de 1954 estatuye que los 'Concejales' podrán recibir dietas por cada sesión, que la creación de dietas, así como sus aumentos y disminuciones, sólo surtirá efecto a partir de la fecha en que se instale el Concejo siguiente al que las establece y que para aumentar las dietas será indispensable que hayan aumentado también los ingresos municipales durante los dos últimos años, cuando, como se deja explicado, el precepto constitucional únicamente autoriza el pago de remuneración proveniente del Tesoro Municipal al 'Alcalde' y a los 'Comisionados'.

"Y no se diga que 'Comisionados' y 'Concejales' significa lo mismo. Concejales son los miembros de la corporación municipal que determina el artículo 192 de la Constitución y Comisionados son los integrantes especializados de las comisiones que indica el artículo 196 de la misma Carta Fundamental, aún cuando es cierto que la 'Comisión ejercerá todas las atribuciones de los Concejos Municipales y tendrá las mismas garantías y responsabilidades establecidas para aquellos'.

"Si la Constitución Nacional adoptada en 1946 hubiera querido establecer, contra todo precedente, que los Concejales tienen derecho a recibir del Tesoro Municipal alguna remuneración, el artículo 201 de la misma habría dicho 'tanto el Alcalde como los Concejales y los Comisionados recibirán del Tesoro Municipal una remuneración....' y no diría, como reza ahora, que 'tanto el Alcalde como los comisionados recibirán del Tesoro Municipal una remuneración....', excluyendo por omisión cons-

ciente y deliberada, a los 'Concejales' del de
recho que consagra su texto.

"Apoyados en lo que dispone el precepto legal que denuncio, algunos Municipios Han fijado dietas a los Concejales contra lo que previene la Constitución, según dejo demostrado, por lo cual es preciso que la Honorable Corte Suprema de Justicia haga la declaratoria demandada a fin de que, como consecuencia inmediata y lógica, dejen de surtir efecto los acuerdos relativos a la creación de dietas, expedidos hasta la fecha".

Con arreglo al artículo 69 de la Ley 46 de 1956, se dispuso dar traslado del negocio al señor Procurador Auxiliar, quien dentro del término respectivo ha expuesto su concepto acerca del contenido del escrito inicial de la actuación en los términos siguientes:

"La norma superior que se acusa como violada estatuye que:

'ARTICULO 201.- Tanto el Alcalde como los comisionados recibirán del Tesoro Municipal una remuneración que podrá ser alterada en cualquier tiempo; pero ni el aumento ni la disminución surtirán efecto alguno sino después de una nueva elección. Para aumentarla será indispensable que hayan aumentado también los ingresos Municipales durante los dos últimos años.'

"Es obvio, que los 'comisionados' a que se refiere el artículo 197 de la Constitución y 'Concejales' para los efectos de la función que ejercen, en cada caso, no tienen la misma significación, mas, si lo anterior es así, no lo es menos que le corresponden dentro de un concepto extensivo, el ejercicio de iguales atribuciones asignadas por la Constitución y la Ley.

"Pero el constituyente previendo las consecuencias que habrían de derivarse para la economía municipal, en perjuicio de los intereses de la comunidad, la frustración del sistema que conforma las corporaciones denominadas 'Consejos Municipales', suplió esta posibilidad propiciando el acogimiento de un régimen municipal formado por 'Comisión' que 'ejercerá todas las atribuciones de los Consejos Municipales.....' empero, entre los dos sistemas hay sustanciales diferencias, a saber:

"a) El Consejo Municipal es un organismo beligerante y representativo, que sólo requiere para formarlo que sus miembros, na-

cionales y extranjeros mayores de edad, sean elegidos de acuerdo con lo establecido en el artículo 192 de la Constitución Nacional y demás ordenamientos legales.

"b) En el régimen de 'Comisiones' toda la vida Municipal se ordena y conduce por las decisiones de la Comisión, 'cuyos miembros están especializados en los ramos de la actividad económico-social que la misma establezca'.

"En el primer caso los miembros de los Consejos Municipales como cuerpos legislativos no requieren de horario diario para realizar su trabajo, ni aportar el concurso de conocimientos especializados en ningún campo de la actividad social o económica, para llenar su cometido, lo que justifica no ya el pago de remuneraciones, sino de dietas a los Concejales, conforme lo dispone el inciso segundo del artículo 24 de la Ley 8a de 1954, en concordancia con el artículo 30 de la misma Ley Orgánica que limita el número de sesiones de la corporación edilicia.

"En el segundo, según lo prevé el artículo 196 de la Constitución, que 'cuando así lo resuelvan los Municipios por medio de plebiscito, la ley dispondrá que éstos se rijan por el sistema de comisiones cuyos miembros están especializados en los ramos de la actividad económico-social que la misma establezca''.

"La norma anterior sienta dos supuestos que dispondrá la Ley:

"a) Que los comisionados están especializados en determinado ramo, que la misma determine y,

"b) Que los miembros de estas comisiones asuman la dirección de las secciones o departamentos de la Administración Municipal que desarrollan una labor en armonía con la rama de su especialidad, por ejemplo: la conservación de la salud pública, cultura general y levantar el nivel moral de la comunidad.

"Es evidente, que tratándose de la ingente labor o esfuerzo que hay que desplegar tratándose de cualesquiera de las actividades atrás señaladas, en el régimen Municipal de Comisión, formada por profesionales con obligaciones y responsabilidades definidas para dirigir el Departamento que se le asigne, resulta lógica la remuneración (sueldo o sala-

rio) que devenguen por servicios diarios, prestados como funcionarios al servicio del Municipio.

"No obstante, supongo que al consignarse en el artículo constitucional que se dice infringido, que los comisionados (que forman parte de un organismo especial) 'recibirán del Tesoro Nacional una remuneración', se trata sin lugar a dudas de un mandato que no tiene el carácter esencialmente restrictivo que le quiere dar el recurrente. Sería excederse, el considerar que los Concejales no puedan recibir del Tesoro Municipal, como simples funcionarios 'una dieta', que les dispensa la Ley, no como una remuneración sino como una compensación por su asistencia a las sesiones que establecen las disposiciones legales reglamentarias de los Municipios; es así como lo interpreta la legislación francesa y otras, en donde 'el Parlamento Francés', se niega a considerar la remuneración de los parlamentarios como un sueldo propiamente dicho y lo denomina indemnización parlamentaria. Siendo ello así, conceptúo que lo ordenado por el inciso 2º del artículo 24 de la Ley 82 de 1954, sobre el pago de 'dieta' que disfrutan los Concejales, sólo deben estimarse como indemnizaciones por cada sesión a la cual asisten.

"De consiguiente, el pago de 'dietas' pagadas tan sólo a los Concejales que asistan a las sesiones, es muy distinto, al concepto que se tiene de 'remuneraciones' (sueldos o salarios mensuales).

"Para reforzar todavía más la tesis anterior, transcribiremos el concepto de SUELDO, definido en el Título IX -Capítulo I- aparte b) del Decreto Ley N° 9 de 1º de Agosto de 1962, mediante el cual se modifica y adiciona la Ley Orgánica del Seguro Social que es del tenor siguiente:

"ARTICULO 62.-.....

"a)

"b) SUELDO: La remuneración total, gratificación, bonificación, comisión, participación en beneficios, vacaciones, o valor en dinero y en especie que reciba el trabajador del patrono o empleador o de cualquier persona natural o jurídica como retribución de sus servicios o con

ocasión de éstos.

"Se exceptúan del pago de cuotas de Seguro Social los viáticos, dietas y preavisos. Las gratificaciones de Navidad o aguinaldos y gastos de representación siempre que no excedan del sueldo mensual". (Gaceta Oficial N° 14.697 de 20 de agosto de 1962).

"Pienso que en realidad, no existe contradicción alguna entre el artículo 201 de la Constitución Nacional y el artículo 24 de la Ley 8a de 1954; en consecuencia estimo que no median razones suficientes para que sea hecha la declaratoria de inconstitucionalidad solicitada por el demandante".

El examen cuidadoso de la situación del caso específico a que se refieren las piezas procesales preinsertas hace que este Tribunal considere acertadas las apreciaciones del representante del Ministerio Público, debido a que las juzgabasadas en aspectos de esa propia situación que responden a la realidad de las cosas, en forma que no es posible ignorar, ni mucho menos negar.

Así, se puede observar que los conceptos emitidos acerca de la diferencia existente entre los cargos de concejales, previstos en el artículo 192 de la Constitución Nacional y los de "comisionados" que mencionan los artículos 196 y 197, entrañan satisfactoria explicación de las particularidades distintivas de cada una de las dos instituciones.

Según se destaca en la exposición aludida, con apoyo en el texto del citado artículo 196, los comisionados tienen forzosamente que estar "especializados en los ramos de la actividad económico social" que la ley establezca. Ello significa que el constituyente ha definido su propósito, al determinar los supuestos básicos de la actuación de las comisiones en el Gobierno del Municipio, en el sentido de que la idoneidad particular de los comisionados sea garantía de beneficio para los intereses comunales y prenda de progreso para la Municipalidad. Es natural, así, que al prever la posibilidad (art. 198) de que el organismo integrado por los comisionados asuma en su totalidad las responsabilidades establecidas para los Consejos Municipales, estatuido en el artículo 201 la remuneración correspondiente. Y habida cuenta del modo operandi en que habrían de desarrollar sus actividades los comisionados, para el cabal cumplimiento de sus deberes en todo lo atinente al ramo de la especialidad de cada uno de ellos al que tendrá que dedicar atención permanente durante todo el período de su elección, parece lógico que sus servicios sean remunerados en forma adecuada.

Pero no se encuentra que las diferencias referidas constituyen, como lo estima el demandante, razón sufi-

ciente para dar por establecido que la Constitución, en términos generales y particularmente mediante el artículo 201, excluya la medida de instituir dietas para los concejales en las condiciones que señala el texto legal impugnado.

Por estimar que no hay lugar a tener como existente el vicio de inconstitucionalidad atribuido al inciso último del artículo 24 de la Ley 8a de 1954, la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de facultad que le concede el artículo 167 de la Constitución Nacional, NIEGA la declaratoria solicitada.

Cópíese, notifíquese, publique se en la Gaceta Oficial y archívese.

(Fdo) V. A. de León S.- (fdo) Andrés Guevara T.-

(fdo) Demetrio A. Forras.- (fdo) M. A. Díaz E.-

(fdo) Angel L. Casís.- (fdo) Germán López.-

(fdo) Ricardo A. Morales.- (fdo) Luis Morales Herrera.-

(fdo) Gil Tapia E.-

(fdo) Aurelio Jiménez Jr.,
Secretario General.