

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- P L E N O.- Panamá, dieciocho de junio de mil novecientos sesenta y cinco.-

V I S T O S:

El Doctor Eduardo Morgan, abogado, de este vecindario, con oficina en Calle 31 N° 3-80 y cédula de identidad personal N° N-2-137, en su condición de apoderado especial del Doctor Guillermo García de Paredes, ciudadano panameño, casado, médico, domiciliado en esta ciudad, pide al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que, con audiencia del señor Procurador General de la Nación, declare que es inconstitucional el ordinal b) del artículo 6º de la Ley 46 de 1952.

El demandante expone como único hecho el siguiente:

"Hecho fundamental:

"El artículo 6º de la Ley 46 de 1952, no obstante que establece que ninguna persona podrá devengar dos o más sueldos, asignaciones o remuneraciones de cualquier clase pagados con fondos del Estado, Municipios o instituciones autónomas o semiautónomas, agrega: 'a menos que se trate de los siguientes casos', incluyendo entre ellos el del ordinal b), que reza:

'Los funcionarios o empleados públicos que además de las funciones a su cargo, prestan servicios profesionales en Clínicas o Dispensarios del Estado, Municipales o de Entidades autónomas o semi-autónomas fuera de las horas en que deben prestar servicios en su Despacho, siempre que en total no devenguen más de 3/.750.ºº mensuales'.

Y seguidamente se expresa así:

"La oposición legal transcrita infringe el artículo 246 de nuestra Carta Fundamental, en el concepto de la violación directa, (sic) por cuanto excede la salvedad, de que 'ningún empleado público podrá percibir dos o más sueldos pagados por la Nación, salvo los casos especiales relacionados con la educación nacional'.

Al evacuar el traslado del negocio, el Procurador General de la Nación manifiesta, para concretar su criterio sobre el mismo, que "notoria resulta, por tanto, la incongruencia de los dos preceptos confrontados, tal como lo enuncia el demandante al solicitar, con todo fundamento, la 'declaratoria de inconstitucionalidad del ordinal

b) del artículo 6º de la Ley 46 de 1952', promulgada en la Gaceta Oficial Nº 11.958, de 22 de Diciembre de 1952".

En cumplimiento de lo que dispone el artículo 70 de la Ley 46 de 1956, el negocio fue fijado en lista por cinco (5) días para que durante ellos el demandante y las personas afectadas, si las hubiere, alegaran por escrito lo que consideraran conveniente. Ese término venció sin que se hiciera uso de tal derecho. Cumplidos los trámites de rigor se pasa a resolver, y, con tal propósito, se expone lo siguiente:

El artículo 6º de la Ley 46 de 1952, es del siguiente tenor:

"ARTICULO 6º.- Ninguna persona podrá devengar dos o más sueldos, asignaciones o remuneraciones de cualquier clase pagados con fondos del Estado, municipales o instituciones autónomas o semi-autónomas, a menos que se trate de los siguientes casos:

"a) .....

.....

"b) Los funcionarios y empleados públicos que, además de las funciones a su cargo, presten servicios profesionales en Clínicas o Dispensarios del Estado, Municipales, o de entidades autónomas o semi-autónomas fuera de las horas en que deben prestar servicios en su Despacho, siempre que en total no devenguen más de B/.750.ºº mensuales.

"c) .....

....."

Y el artículo 246 de la Constitución Nacional reza así:

"ARTICULO 246.- Ningún empleado público podrá percibir dos o más sueldos pagados por la Nación, salvo los casos especiales relacionados con la educación nacional".

Como esta demanda se encamina a que se delcara que es inconstitucional el ordinal b) del artículo 6º de la Ley 46 de 1952 porque según el recurrente dicho precepto legal contradice el artículo 246 de nuestro Código Político Fundamental, que prohíbe a los funcionarios y empleados públicos percibir dos o más sueldos pagados por la Nación, salvo los casos especiales relacionados con la educación nacional, para arribar a una conclusión sobre la misma precisa aclarar, en primer término, lo siguiente:

El vocablo "NACION", que aparece usado en la expresada norma constitucional, debe entenderse como sinónimo de "ESTADO", a pesar de que ni etimológicamente ni en ninguna otra forma ello es así. En efecto, mientras el término "NACION" expresa un concepto sociológico, toda vez que él alude a un conglomerado humano más o menos numeroso que habita un territorio determinado, unido por vínculos comunes de origen, idioma, costumbres, religión, pasado histórico y con conciencia de grupo, el vocablo "ESTADO" denota un concepto jurídico, ya que

es la nación organizada en forma de persona jurídica para la promoción de fines comunes y la satisfacción de necesidades comunes. De tal suerte, pues, que cuando en los textos legales nuestros -como ocurre con el artículo 246 de la Constitución y tantos otros de la legislación nacional- se introduce o emplea el vocablo "NACIÓN", ello entraña un error que sólo se enmienda entendiendo que es el Estado la entidad a la que ellos aluden.

Aclarado lo anterior, la Corte manifiesta seguidamente que para que el expresado precepto constitucional resulte infringido es necesario que el empleado o funcionario público perciba dos (2) o más sueldos pagados por el Estado, esto es, del Tesoro Nacional, salvo los casos que en el mismo se señalan. Tal sería, por ejemplo, el caso de un médico con funciones asignadas en el Hospital Santo Tomás, a quien al mismo tiempo se le designara para que prestara servicios profesionales en el Hospital Psiquiátrico, por ser ambas instituciones de propiedad del Estado y tener éste que pagar ambos sueldos. O que un funcionario o empleado público, además de las funciones a su cargo, estuviera al servicio de un dispensario o clínica de una entidad autónoma o semi-autónoma, salvo que se tratara de la Caja de Seguro Social, por las razones que más adelante se expondrán, toda vez que el patrimonio de esas instituciones se forma con aportes hechos a las mismas por el Estado para su existencia y satisfacción de los servicios que les asigna la ley. Aportes salidos directamente del Tesoro Nacional.

En el caso de la Caja de Seguro Social, como se ha dicho, no habría infracción de esa norma constitucional. Y no la habría porque esa entidad, de conformidad con el artículo 1º del Decreto-Ley N° 9 de 1º de agosto de 1962 "es una entidad de Derecho Público, autónoma en lo administrativo, en lo funcional y en lo económico, con personalidad jurídica y patrimonio propio y fondos separados e independientes de los de la Administración Pública". (Subraya la Corte). Fondos que tienen ese carácter porque se forman en su mayor parte con el aporte de todos los asegurados de la Caja. Por ello son de su propiedad las clínicas y dispensarios que ella mantiene. Y dentro del mismo orden de ideas hay que decir que los sueldos que paga a los facultativos que emplea en la prestación de sus servicios son sueldos que salen del patrimonio propio que administra y no del Estado. A lo cual hay que agregar que el Estado tiene la obligación de cumplir ante la Caja de Seguro Social con las cuotas que como patrono le tiene asignadas la ley.

Ahora bien: como el ordinal b) del artículo 6º de la Ley 46 de 1952, acusado como inconstitucional, coloca en un pie de igualdad a todas las entidades autónomas y semi-autónomas, esto es, sin hacer diferencia alguna entre ellas, y permite a un funcionario o empleado público, aparte de las atribuciones a su cargo, prestar servicios profesionales en Clínicas o Dispensarios de las mismas, violatorio, como queda dicho, del artículo 246 de la Constitución Nacional, lo que se acaba de exponer en relación con la Caja de Seguro Social no le resta fuerza alguna entonces a esa conclusión de inconstitucionalidad. La norma legal impugnada debió ajustarse al querer de esa disposición constitucional y prohibir con respecto a las instituciones autónomas y semi-autónomas, lo que ahora permite, exceptuando a la Caja de Seguro Social, por las razones que se dejan expuestas.

Por lo que dice ahora a la excepción que establece el ordinal

tachado de inconstitucional en virtud de la cual se permite a los funcionarios o empleados públicos que, además de las funciones a su cargo, presten servicios en Clínicas o Dispensarios municipales, ella no contraría, a juicio de la Corte, el texto del artículo constitucional en referencia. Y ello es así porque ESTADO y MUNICIPIO expresan dos conceptos distintos. El primero ya ha sido definido en el cuerpo de esta resolución. El segundo es, de acuerdo con el artículo 186 del Estatuto Fundamental, "la organización política de la comunidad local, establecida en un territorio determinado por relaciones de vecindad y con la capacidad económica suficiente para mantener el gobierno propio en condiciones adecuadas". Lo que es más: ese mismo precepto constitucional declara al principio, para destacar la diferencia entre uno y otro, que "El Estado descansa sobre una comunidad de municipios autónomos".

El Municipio es una persona jurídica que se sostiene sobre dos pilares o soportes: la AUTONOMIA y la SUBORDINACION. Aquella dice de la existencia en él de iniciativas y recursos propios para la satisfacción de sus necesidades propias y exclusivas y de un gobierno también propio en condiciones adecuadas, como lo declara el mencionado precepto constitucional. El segundo sostén alude a la obligación en que están los Municipios de cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Ejecutivo y las resoluciones de los tribunales de la justicia ordinaria y la administrativa, como reza el artículo 188 del Estatuto Fundamental, todo ello dentro del principio de que el Estado es uno e indivisible.

Por otra parte y dentro del propósito de demostrar que ESTADO y MUNICIPIO son términos diferentes, cabe agregar que el patrimonio de este último no es el del primero, como enseguida se pasa a probar:

El artículo 86 de la Ley 8<sup>a</sup> de 1954 dice así:

"ARTICULO 86.- El patrimonio municipal está constituido por el conjunto de bienes, derechos y acciones del Municipio.

"De modo concreto lo integran:

"a) Como bienes de uso público las calles, avenidas, paseos, caminos, fuentes, puentes y arbolados siempre que no pertenezcan al Estado y sin menoscabo de los derechos legítimamente adquiridos por particulares;

"b) Todos los bienes que haya adquirido por cualquier título así como los que les corresponden según la Ley;

"c) Todos los bienes mostrenos y vacantes que se encuentren en el Distrito;

"d) Las herencias de los que fallecieron en sus jurisdicciones sin dejar herederos;

"e) Las instalaciones y empresas mercantiles e industriales pertenecientes al Municipio;

(6)

"f) Las rentas y demás productos de los bienes anteriormente enumerados; y

"g) Todos los demás derechos y acciones que adquieran a título oneroso o gratuito".

(TITULO III, De la Hacienda Municipal, Capítulo I, Del Patrimonio Municipal).

Pertenecen al Estado entonces, por lo que se acaba de exponer, todos los demás bienes que no son de propiedad particular.

Al ser todo lo anterior así, el Pleno repite que el precepto legal impugnado como inconstitucional en la demanda en modo alguno infringe el artículo 246 de la Constitución Nacional cuando permite a un funcionario o empleado público que fuera de los horas en que debe prestar servicios en su despacho, trabaje profesionalmente en Clínicas o Dispensarios Municipales, toda vez que este último servicio no es pagado por el Estado sino por el Municipio, una entidad con tesoro propio e independiente.

En mérito de las anteriores consideraciones, la Corte Suprema, Pleno, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 167 de la Constitución Nacional, DECLARA que el aparte b) del artículo 6º de la Ley 46 de 1952 ES INCONSTITUCIONAL, con excepción de la parte relativa a los servicios profesionales que se presten en Clínicas o Dispensarios municipales que se mencionan en dicho precepto legal.

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

(fdo) Angel L. Casís.

(fdo) Andrés Guevara T.

(fdo) M. A. Díaz E.

(fdo) Aníbal Illueca.

(fdo) Eduardo Alfaro.

(fdo) Eduardo A. Chiari.

(fdo) Demetrio A. Porras.

(fdo) Manuel Cajar y Cajar.

(fdo) José A. Molino.

(fdo) Francisco Vásquez G.,  
Secretario General.