

PLENO

Magistrado Ponente: Germán López.

Marcos Ernesto López demanda la inconstitucionalidad de la última parte del artículo 31 de la Ley 11 de 1956.-

El Pleno de la Corte declaró inconstitucional la última parte del artículo 31 de la Ley 11 de 1956 por considerarla violatoria del inciso 3º del artículo 118 de la Constitución y el numeral 9, artículo 121 de la misma.

Afirmó la Corte en pleno que en nuestro Derecho Público positivo se ha usado impropiamente la voz autonomía para designar a los entes descentralizados o autárquicos. Y señala que de éstos puede haber los territoriales, los funcionales y los mixtos. El Municipio es un ejemplo del primer tipo; la Caja de Seguro Social del segundo y tercero.

Hizo hincapié el pleno que sólo es autónomo el ente que se da su propio gobierno; que se gobierna a sí mismo. Los autárquicos están sujetos a la ley de su creación y al control que el Estado ejerce por medio de la Contraloría General de la República.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.- PLENO.- Panamá, veinticuatro de diciembre de mil novecientos sesenta y tres.-

VISTOS:

El ciudadano Marcos Ernesto López, casado, panameño, mayor de edad, vecino de esta ciudad, abogado en ejercicio, con oficinas en la esquina formada por la calle Domingo Díaz y Avenida Cuatro de Julio (edificio 'República'), portador de la cédula de identidad personal N° 1AV-13-462, "ejerciendo el derecho que concede a los ciudadanos el artículo 167 de la Constitución Nacional y el artículo 65 de la Ley 46 de 1956" propuso "formal demanda, con audiencia del señor Procurador General de la Nación, quien tiene sus oficinas en el Segundo Piso del Palacio de Justicia en la Plaza de Francia", para que la Corte declare que es inconstitucional la última parte del artículo 31 de la Ley 11 de 1956, según aparece publicada en la Gaceta Oficial N° 12.953 de 11 de mayo del mismo año. El inciso de la ley mencionada que el actor considera contra

rio a la Carta Fundamental está concebido en los siguientes términos:

"Art. 31.- .....

"Dicho Auditor nombrará el personal de su Departamento, cuyos miembros devengarán el sueldo que fije la Contraloría General de la República y tendrán las atribuciones que ésta les señale. Los sueldos de este Departamento serán pagados con fondos del Banco".

Los hechos en que basó el recurso fueron expuestos por el Licenciado López en los siguientes párrafos:

"1.- La Honorable Asamblea Nacional expedíó la Ley 11 de 1956 la cual dispuso en la parte tachada de inconstitucional del artículo 31, que el Banco Nacional de Panamá, contaría con un departamento de Auditoría, dependiente de la Contraloría General de la República, para cumplir talvez con el mandato del artículo 223 inciso (e) de la Constitución Nacional e impuso al Banco, la obligación de aceptar los nombramientos que hiciera un Auditor nombrado por la Contraloría y pagar los sueldos y gastos de ese departamento;

"2.- De no existir esa parte de ese artículo de la Ley 11 de 1956, la Contraloría General de la República, siempre estaba obligada a revisar y feneccer las cuentas de los funcionarios responsables de todos los tesoros públicos y DE LAS ENTIDADES AUTONOMAS Y SEMIAUTONOMAS (subrayado mío) sin causar perjuicio económico como en este caso al Banco Nacional de Panamá;

"3.- La parte del artículo 31 de la Ley 11 de 1956, tachado de inconstitucional expedido por la Honorable Asamblea Nacional con manifiesta violación de la Constitución Nacional, obliga a la Contraloría General de la República a ejercer funciones fuera de su régimen interno y ocasiona al Banco Nacional de Panamá una pérdida de CUARENTA Y CINCO MIL BALBOAS (B/. 45.000.<sup>00</sup>) anuales;

"4.- Mientras existe el artículo 224 ordinal (e) de la Constitución Nacional, el artículo 31 de la Ley 11 de 1956, en la parte acusada es inconstitucional e innecesario; y

"5.- El párrafo del artículo 31 de la Ley 11 de 1956, viola la Autonomía del Banco Nacional, ya que es una entidad Autónoma. En esas condiciones las funciones de la Contraloría no pueden excederse, al extremo de que un funcionario subalterno, nombre personal, cuya asignación o sue

Afirma el recurrente que la anterior disposición cho-  
ca, en primer lugar, con el inciso 2º (quiso decir 3º)  
dcl artículo 118 de la Constitución, que dispone:

"Art. 118.- .....

"1. -----

"2. -----

"3. Crear o suprimir empleos y determinar  
 sus funciones, deberes, atribuciones, perío-  
 dos y asignaciones".

Esa función que la Constitución del año 46 atribuyó expresamente a la Asamblea Nacional ha sido delegada por la norma acusada, parte en el Auditor de la Contraloría y otra parte, tan importante como la primera, en la propia Contraloría General de la República. Al Auditor se le autoriza, sin que estén creados los cargos de Auditores, para nombrarlos como personal de su departamento; a la Contraloría se le autoriza para fijarles sueldos (asignaciones dice la Carta) y señalar las atribuciones que a bien tenga para el departamento mencionado. La oración final del inciso, donde se imputa al Banco Nacional el deber de pagar al "departamento" de auditoría de que trata la norma en cuestión, carece de sustentáculo normativo porque la ley formal dejó de fijar las asignaciones. De todo lo cual se sigue que entre la disposición acusada, (el inciso del artículo 31 de la Ley 11 de 1956) y el ordinal 3º del artículo 118 de la Carta existe una patente contradicción que necesariamente se resuelve en la eliminación de la norma de rango inferior. Porque es evidente la invasión del terreno reservado a la ley en que incurre el inciso que es objeto de estas consideraciones. Lo invade en el ámbito personal, al autorizar al Auditor para nombrar un personal que debe designar la propia Contraloría General de la República; lo invade en el ámbito material, al autorizar a la Contraloría para señalar las atribuciones del nuevo departamento de auditoría y lo invade en el ámbito fiscal al delegar en la Contraloría la función de fijar los sueldos del personal del nuevo departamento a que se viene haciendo reiterada alusión. Y como consecuencia de estas transgresiones, que por eufemismo hemos llamado invasiones, la oración final del inciso de que se trata no puede tener validez porque los sueldos que no son creados por la Asamblea Nacional, como quiere el inciso 3º del artículo 118, no pueden hacerse efectivos, ni cabe que se incluyan en ningún presupuesto de gastos (Art. 219 de la Constitución Nacional).

Se ha violado, afirma el recurrente, el artículo 215 de la Constitución Nacional porque si bien es cierto que la Honorable Asamblea Nacional puede crear, reglamentar los Bancos Oficiales,.....no puede sin violar el artículo copiado, ordenar que se paguen con fondos de una entidad autónoma, el personal o parte del personal de la

Contraloría General de la República. "Lo significa una intervención perjudicial en la economía del Banco Nacional. Es eso precisamente lo que hizo la Asamblea Nacional al dictar la Ley 11 de 1956 en su artículo 31". Y lo hizo con pleno derecho, afirma la Sala, en un todo de acuerdo con este extremo con la Contraloría General de la Nación y con el señor Procurador Auxiliar de la República. A las razones que éstos expusieron, en su alegato la primera, y en su Vista el segundo, no es ocioso agregar que en nuestro de recho público se ha venido usando erróneamente la palabra autonomía, que en su sentido más obvio es darce su propio gobierno, gobernarse a sí mismo. En nuestro país no hay instituciones autónomas; no tienen tal carácter ni siquiera los municipios. Hay entes autárquicos territoriales (el municipio), funcionales (la Caja de Seguro, el Instituto de Fomento Económico, para nombrar sólo dos, y otros más) y mixtos. Pero unos y otros, los autárquicos territoriales, como los autárquicos funcionales, aún los autárquicos en los dos ámbitos (los llamados entes mixtos), están sujetos a la ley de su creación y al contralor que el Estado ejerce sobre ellos mediante el Departamento especial de la Contraloría General de la República. De manera, pues, que en el aspecto que ahora se examina el Pleno no encuentra que la norma acusada sea violatoria del artículo 215.

Como tampoco lo es del 223, concebido en los siguientes términos:

"Artículo 223.- Habrá un departamento independiente del Órgano Ejecutivo denominado Contraloría General de la República, cuya misión es la de fiscalizar, regular, vigilar y controlar los movimientos de los tesoros públicos y la de examinar, comprobar, revisar e intervenir las cuentas de los mismos. La Contraloría no ejercerá funciones administrativas que no sean inherentes a su régimen....."

El subrayado es del abogado recurrente, quien explica el concepto de la violación de la anterior disposición con las siguientes palabras: "La violación directa infiriida al artículo 223 de la Constitución Nacional, consiste en que al dictarse o convertir en Ley de la República la número 11 de 1956, su artículo 31, dispuso que la Contraloría General de la República, mantendría uno de sus Departamentos dentro del Banco Nacional, con un personal nombrado, no por el Contralor General, sino por un Auditor, lo cual modifica el artículo de la Constitución citado, ya que la Contraloría no puede ejercer funciones administrativas que no sean las inherentes a su régimen". Antes que nada es necesario indicar que las funciones administrativas sobre las cuales hace tanto hincapié el recurrente no asoman su faz por ninguna parte. Pues las que la ley 11 autoriza a la Contraloría a ejercitar tienen que ver con su régimen interno. Un departamento nuevo de auditoría, creado por la Ley 11 tantas veces mencionada, necesariamente da pie a la Contraloría para que ejerza actos admi-

nistrativos elementales, entre los cuales hay que incluir en primer lugar el nombramiento de su personal. Que ello lo hace persona sin potestad para hacerlo, es materia que se examinará en el apartado siguiente.

Apartándose diametralmente de la opinión del recurrente y adoptando como propia la posición de la Contraloría, el Pleno no ve en la disposición acusada el más leve asomo de quebrantamiento del artículo 223 de la Carta. Nada en la disposición objeto del ataque del Licenciado López indica que el nuevo departamento de Auditoría, esté "fuera de sus funciones administrativas". Acácece todo lo contrario. Que es inobjetable en el terreno constitucional la Ley 11 de 1956 porque crea un nuevo departamento en la Contraloría General. En cambio, si es objetable dicha ley (en su inciso discutido) cuando atribuye a un auditor una función que según el artículo 224, literal (f) compete únicamente y exclusivamente a la misma Contraloría. En efecto: a dicho ente le señala el artículo 224 de la Carta funciones entre las cuales se encuentra la de "nombrar los empleados de su departamento de acuerdo con la Ley". Y si lo que incumbe a la propia Contraloría se deja en manos de un simple Auditor resulta patente la infracción la infracción de la norma constitucional que es objeto de estos comentarios.

Al actor se le llama scrupulosamente la atención por las frases desdorosas para el Señor Procurador Auxiliar que empleó en el escrito presentado al fijarse este negocio en lista, que forman los folios 21 y 22; y al señor Secretario se le recuerda el deber en que está de no aceptar, y menos aún agregar a los autos, memoriales en que de alguna manera se falta al respeto a un funcionario o se ridiculiza o injuria a una de las partes.

En mérito de las consideraciones anteriores, la Corte Suprema en Pleno, en uso de la potestad que le confiere el artículo 167 de la Constitución Nacional, DECLARA QUE ES INCONSTITUCIONAL el inciso del artículo 31 de la Ley 11 de 1956 que dice así:

"Art. 31. ...."

"Dicho Auditor nombrará el personal de su Departamento, cuyos miembros devengarán el sueldo que fije la Contraloría General de la República y tendrán las atribuciones que ésta les señale."

"Los sueldos y gastos de este Departamento serán pagados con fondos del Banco...."

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

(Fdo) Germán López.- (fdó) Demetrio A. Porras.- (fdó) Andrés Guevara T.- (fdó) V. A. de León S.- (fdó) M. A. Díaz E.- (fdó) Gil Tapia E.- (fdó) Ricardo A. Morales.- (fdó) Luis Morales Herrera.- (fdó) Carlos E. Adams.- (fdó) Francisco Vásquez G., Secretario General.-