

Panamá, 12 de junio de 2000.

H.L.

ENRIQUE GARRIDO

Presidente de la Asamblea Legislativa.

E. S. D.

Señor Presidente de la Asamblea Legislativa:

Dando cumplimiento a las funciones asignadas a este Despacho Constitucional y Legalmente, de "*Servir de Consejeros jurídicos a los funcionarios públicos administrativos,*" procedo a resolver las interrogantes planteadas en la Nota AL/DNAL-139/2000 fechada 23 de mayo de 2000, recibida en este despacho el 31 de mayo del presente, que concretamente se refiere a las siguientes interrogantes:

- "1. ¿Cuál es el alcance del Fallo de la Corte Suprema de Justicia del 5 de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996) en relación con el artículo 151 de la Constitución Política de la República?
2. ¿Tienen los legisladores que integraron la Asamblea Legislativa anterior derecho de recibir la remuneración no pagada durante los 18

meses que rigió el Decreto Ejecutivo que estableció el aumento a los Ministros de Estado?

3.¿ En vista de que la partida correspondiente al pago del aumento por 18 meses a los Legisladores del período 1994-1999, en razón del principio de la equiparación en la remuneración entre Ministros de Estado y Legisladores, está contemplada en la Ley de Presupuesto General del Estado vigente, que procedimiento debe adoptar la Directiva de la Asamblea para hacer efectivo el pago correspondiente?

4. ¿Cuál sería el fundamento jurídico para ordenar el respectivo pago?

Para resolver la primera interrogante resulta conveniente, en primer lugar, transcribir la parte pertinente de la Sentencia de 5 de diciembre de 1996:

" 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 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 señala 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 No.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." (Lo subrayado es de este Despacho)

Asimismo, se hace necesario transcribir el artículo 226 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, que contiene la frase objeto del examen constitucional hecho por la Corte Suprema a través del referido Fallo. El texto de la precitada norma expresa lo siguiente:

" ARTÍCULO 226. Los miembros de la Asamblea Legislativa tendrán, por lo menos, las mismas prerrogativas, emolumentos y asignaciones que los Ministros de Estado." (Lo subrayado es de este Despacho)

Luego de examinar el contenido de la Sentencia de 5 de diciembre de 1996, del Pleno de la Corte, la misma establece que en el artículo 226 del Texto Único del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, no se contempla un aumento de salario para los Honorables Legisladores, por lo cual, no se vulnera el artículo 151 de la Constitución Política, cuya parte pertinente preceptúa, lo siguiente:

"ARTÍCULO 151. Emolumentos de los Legisladores. Los Legisladores devengarán los emolumentos que señale la Ley, los cuales serán imputables al

Tesoro Nacional, pero su aumento sólo será efectivo después de terminar el período de la Asamblea Legislativa que lo hubiere aprobado." (Lo subrayado es de este Despacho).

La Corte sostiene así, que la infracción del precepto supralegal transcrito ocurriría sí, efectivamente, el artículo 226 ibídem, hubiese establecido un aumento propiamente dicho, pues, tal aumento sólo sería viable después de terminar el período de la Asamblea Legislativa que lo hubiere aprobado y establecido a través de una Ley.

La Corte estimó, en dicho Fallo que el artículo 226 del Texto Único, "lo que contempla es un procedimiento de equiparación salarial, es decir, el cumplimiento del mandato de una simple nivelación de los emolumentos", de los Honorables Legisladores con los de los Ministros de Estado. En otras palabras, lo que el precepto en cuestión contiene es una previsión legal en virtud de la cual, se garantiza que el sueldo de los miembros del Órgano Legislativo será, como mínimo, igual al salario que perciben los Ministros de Estado. Al tratarse simplemente de un "**procedimiento de equiparación salarial**" y no de un "**aumento salarial**", razón por lo que la Corte Suprema de Justicia concluyó que el artículo 226 del Texto Único, no violaba el artículo 151 de la Carta Fundamental.

Cabe aclarar, no obstante, que este Despacho en desarrollo de sus funciones como Consejero Jurídico de los funcionarios públicos administrativos, en este caso, sólo se ha limitado a comentar lo que ha dicho la Honorable Corte Suprema, pues, debe quedar claro que no somos competentes para interpretar el alcance de los pronunciamientos que emita nuestra máxima Corporación de Justicia.

En su segunda interrogante nos pregunta si los Legisladores que integraron la Asamblea Legislativa anterior tienen derecho a recibir la remuneración no pagada durante los 18 meses que rigió el Decreto Ejecutivo que estableció el aumento de los Ministros de Estado?

En cuanto a este tema el artículo 226 del Texto Único del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa claramente dispone que los miembros de este organismo. "Tendrán, por lo menos, las mismas prerrogativas, emolumentos y asignaciones que los Ministros de Estado". A nuestro modo de ver, aún cuando esta norma no establece de forma concreta el monto del salario que deben percibir los Honorables Legisladores, pareciera satisfacer el requerimiento previsto en el citado artículo 151 constitucional (fijación del salario mediante Ley), al establecer una regla que permite determinar dicho monto, al indicar que dichos emolumentos y asignaciones serán, por lo menos, iguales a los de los Ministros de Estado. Si consideramos el hecho de que la Honorable Corte Suprema de Justicia declaró que la frase "emolumentos y asignaciones" del artículo 226 ibídem no era inconstitucional y que en 1995 el Órgano Ejecutivo, efectivamente, concedió a los Ministros de Estado un aumento de salario, cabría, pues, preguntarse si dicho aumento resulta aplicable de forma inmediata a los miembros de la Asamblea Legislativa, ya que no puede desatenderse que lo referente a sueldos, aumentos de sueldos y similares para la Asamblea Legislativa debe ser adoptado mediante Ley. La situación planteada resulta confusa; primero, porque tal como Usted señala en su consulta el artículo 151 de la Constitución Política regula exclusivamente lo relativo a aumentos de salarios aprobados por la Asamblea Legislativa y, en el caso en cuestión, el aumento reclamado lo decretó el Órgano Ejecutivo, mediante la expedición de un Decreto Ejecutivo. Segundo, porque el Fallo de 5 de diciembre de 1995 tampoco resuelve el problema planteado, pues, únicamente analiza el artículo 151 constitucional desde el punto de vista de los aumentos aprobados por la Asamblea legislativa, lo que indica que en ese momento no se considero oportuno profundizar en el contexto global de la problemática existente.

De lo expuesto, no obstante, puede inferirse que el aumento decretado por el Órgano Ejecutivo a favor de los Ministros de Estado en 1995, debe aplicarse por equiparación, a los miembros de la Cámara Legislativa, tal como ha ocurrido entre otros casos, vía ejemplo: los Magistrados de la Corte Suprema, cuya equiparación tiene como fundamento el artículo 210 de la Constitución Política; o, como

en el caso del Ministerio Público, que la norma prevé que en materia de sueldos, gastos y demás erogaciones el Ministerio Público tendrá los mismos privilegios y prerrogativas señaladas a la Corte Suprema de Justicia, conforme el artículo 341 del Código Judicial. Obviamente, al amparo de estas normas estos funcionarios públicos se han acogido al Decreto Ejecutivo que aumento a los Ministros de Estado, por lo que es igualmente procedente que este beneficio se extienda a los legisladores. Este mismo criterio se extendió a otros funcionarios de la misma jerarquía a los mencionados.

Respecto a su tercera interrogante, relacionada con el procedimiento que debe seguir la Directiva de la Asamblea Legislativa para hacer efectivo, el pago correspondiente a los 18 meses reclamados, tomando en cuenta que según nos informa dicha partida está contemplada en el Presupuesto General del estado vigente; le expreso lo siguiente:

1ro. Para que se dé un gasto público este debe estar efectivamente, previsto en el Presupuesto General del Estado, cumpliendo con el principio de legalidad presupuestaria recogido en la Constitución Política. Principio que reafirma la Ley General de Presupuesto, al establecer: "**No se podrá realizar ningún pago si en el Presupuesto no consta específicamente la partida de gastos para satisfacer la obligación, ...**".

2do. La posibilidad del pago se da si existen los fondos o recursos disponibles para satisfacer dicha erogación.

3ro. Si se cumplen los anteriores presupuestos, la Asamblea Legislativa debe, entonces, dictar un acto administrativo debidamente motivado, en el que disponga el pago de los emolumentos que se reclaman.

Además, se seguirán los trámites de rigor de acuerdo a la Ley 35 de 30 de julio de 1999, cuyo artículo 16 que adiciona el 247-A regula lo pertinente, cuyo texto lee:

“ARTÍCULO 16. Se adiciona el artículo 247-A al Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, así:

Artículo 247-A. Los presupuestos de funcionamiento de la Asamblea legislativa y de la Contraloría General de la República, individualmente considerados, no serán inferiores al dos por ciento (2%) de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Ambos presupuestos se incrementarán, anualmente, al menos en forma proporcional al aumento del Presupuesto General del Estado. Para garantizar la independencia presupuestaria financiera y funcional de la Asamblea Legislativa y de la Contraloría General, en razón de su responsabilidad fiscalizadora, y para dar cumplimiento a lo establecido en el numeral 8 del artículo 155 de la Constitución Política, ambos organismos elaborarán y administrarán sus propios presupuestos. Con el propósito de materializar, de manera efectiva, el desarrollo de su administración, el Gobierno Central deberá transferir a las precitadas entidades, las partidas asignadas, conforme al período establecido, en la Ley de Presupuesto General del Estado.

El presupuesto de inversiones de la Asamblea Legislativa incluirá las partidas circuitales y, para su elaboración y administración, se aplicará el procedimiento del presupuesto de funcionamiento. El componente circuital del presupuesto de inversiones de la Asamblea Legislativa, no será inferior al del año anterior.”

Para concluir, indicamos a Usted que en relación con la última interrogante formulada, el fundamento jurídico que sustenta eventualmente el pago en cuestión, lo constituye el artículo 226 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea, pues esta norma trata lo concerniente a la equiparación de los salarios de los legisladores.

Esperando haber absuelto las interrogantes planteadas, reciba las expresiones de mi consideración y respeto.

Atentamente,

Original }
Firmado } Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMde F/hf.