

# Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

Vista N°14

14 de enero de 2002

**Proceso de  
Inconstitucionalidad.**

**Concepto.**

El **Licdo. Santander Casís**,  
contra la **segunda oración del  
primer párrafo y todo el  
segundo párrafo del artículo 40  
de la Ley 16 de 1998**, por la  
cual se reformó el artículo 222  
del Texto Unico del Reglamento  
Orgánico de la Asamblea  
Legislativa, (artículo 230 del  
Texto Unico vigente).

**Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de  
Justicia, Pleno:**

Comparecemos ante Vuestra Augusta Corporación de  
Justicia, fundamentados en lo previsto en el artículo 2563  
del Código Judicial, en concordancia con el artículo 5,  
numeral 1, de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, con el  
propósito de emitir concepto en torno a la Acción de  
Inconstitucionalidad que se describe en el margen superior de  
este escrito.

## **1. Las normas tachadas de inconstitucionales.**

El Licenciado Casís señala como inconstitucionales la  
segunda oración del primer párrafo y todo el segundo párrafo  
del artículo 40 de la Ley 16 de 1998, por la cual se reformó  
el artículo 222 del Texto Unico del Reglamento Orgánico de la  
Asamblea Legislativa, (artículo 230 del Texto Unico vigente):

**"Artículo 230:** Todo Legislador o  
Legisladora principal puede solicitar  
licencia para separarse temporalmente de  
sus funciones, mediante comunicación  
escrita dirigida a la Secretaría  
General, y ésta lo comunicará a las  
Comisiones o a quien corresponda. **En**

## Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

**estos casos, será reemplazado por su Primer o Segundo Suplente.**

**Los Legisladores o Legisladoras Suplentes devengarán una dieta y los emolumentos que serán determinados por la Directiva de la Asamblea Legislativa, que no serán inferiores a los de la vigencia fiscal anterior.**

Cada vez que un Legislador o Legisladora suplente tenga que cumplir con sus responsabilidades legales y constitucionales como Legislador o Legisladora de la República, comunicará a su empleador que se acogerá a licencia." (Las negritas son de la Procuraduría)

**2. Las normas constitucionales que se estiman infringidas y los conceptos de violación expuestos por el demandante:**

a. A juicio del demandante, la frase "... En estos casos, será reemplazado por su Primer o Segundo Suplente", del primer párrafo del artículo 230 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, viola el contenido del 141 de la Constitución Política Nacional. Dicha norma constitucional señala lo siguiente:

**"Artículo 141:** La Asamblea Legislativa se compondrá de los Legisladores que resulten elegidos en cada Circuito Electoral, de conformidad con las bases siguientes:

...

A cada Legislador corresponde dos Suplentes, elegidos de igual modo y el mismo día que aquél, los cuales lo reemplazarán en sus faltas, **según el orden de su elección.**

Después de la primera elección de Legisladores de que trata el presente Artículo, la Ley podrá establecer, para la conformación de los Circuitos Electorales, pautas distintas a las contenidas en esta disposición, pero tomando en cuenta, como punto de

## Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

partida, para la estructuración de los Circuitos Electorales, la división política administrativa actual de Distritos."

Respecto de la violación de la última frase del penúltimo párrafo del artículo 141 de la Carta Fundamental, se indica que la norma constitucional determina el reemplazo en las faltas de los legisladores -absolutas o temporales- por sus suplentes "según su orden de elección", es decir, se debe "llamar, habilitar o acreditar" en primer lugar al Primer Suplente y en defecto de éste al Segundo.

El artículo 230 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, dice, desvirtúa el sistema establecido para el llamamiento del reemplazo del legislador sin atender el orden como fueron elegidos sus suplentes, permitiendo a dicho legislador principal decidir indistintamente entre cualquiera de sus suplentes quien lo reemplaza, por cuanto el texto legal lo establece así por la presencia de la conjunción disyuntiva "o".

Agrega, que la situación de los suplentes de los legisladores se considera en el artículo 261 del Código Electoral, pues la elección de los principales implica la de sus respectivos suplentes y siempre existe un orden -primero y segundo- tanto al momento de la postulación como en el de la proclamación, que determina la sucesión en el reemplazo de los titulares, conforme con la norma constitucional y no a la discrecionalidad del legislador principal.

b. Por otro lado, se considera que el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley 16 de 1998, por la cual se reformó el artículo 222 del Texto Único del Reglamento Orgánico de la

**Ministerio Público / Procuraduría de la Administración**  
Asamblea Legislativa, (artículo 230 del Texto Único vigente),  
viola el artículo 151 de la Carta Política:

**"Artículo 151:** 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."

Al explicarse el concepto de infracción, el demandante alega que la suplencia no implica en sí misma el ejercicio de alguna función o el desempeño de algún cargo, sino simplemente es la disponibilidad que se tiene de convocar a alguna persona, elegida o designada para tal propósito, para ejercer funciones que le correspondan al titular de un cargo, cuando éste solicita licencia para separarse de su cargo por determinado espacio de tiempo.

Afirma que la Constitución en ninguno de sus artículos expresa la frase "legislador suplente" como figura que responde al ejercicio de algún cargo, con funciones delimitadas. Simple y llanamente les denomina Suplentes, que en determinadas circunstancias ejercerán plenamente todas las funciones legislativas, cuando constitucional o legalmente se proceda a su llamamiento para suplir las faltas temporales o absolutas del principal.

Por otro lado, es su opinión que el artículo 151 de la Carta Política reconoce el derecho de los legisladores para devengar los emolumentos que señala la Ley, pero dicha norma no incluye a los suplentes, pues el reconocimiento de tales emolumentos en las circunstancias del desempeño legislativo supletorio, debe ser materia administrativa, precisamente por el hecho de que en esas oportunidades el Suplente ejerce el

## **Ministerio Público / Procuraduría de la Administración**

cargo de Legislador y como tal debe recibir proporcional o totalmente todos los emolumentos que la ley ha asignado al principal.

En este punto, recalca que los emolumentos que devenguen los legisladores sólo pueden ser regulados o desarrollados por la Asamblea Legislativa a través de leyes formales, no por decretos reglamentarios del Ejecutivo, ni de ninguna otra autoridad.

### **3. Concepto de la Procuraduría de la Administración.**

Este Despacho comparte la posición del demandante, y considera que tanto la frase "En estos casos, será reemplazado por su Primer o Segundo Suplente" del primer párrafo, como todo el segundo párrafo del artículo 230 del Texto Único Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa (tal como quedó modificado por el artículo 40 de la Ley 16 de 1998), son inconstitucionales.

La figura jurídica de la suplencia, consiste en la sustitución temporal o definitiva del titular de un órgano ante sus ausencias temporales o absolutas. La suplencia supone un cargo vacante y como ello podría ocasionar la inactividad o paralización del órgano, se elige o designa a un suplente para reemplazar al titular ante sus ausencias, toda vez que la actividad el Estado requiere continuidad.

El artículo 141 de la Constitución Política señala que a cada Legislador corresponde dos Suplentes, elegidos de igual modo y el mismo día que aquél, los cuales lo reemplazarán en sus faltas, **según el orden de su elección**, es decir, correspondiendo al primer suplente ocupar el cargo ante la falta del titular y sólo ante la imposibilidad del primero de

## Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

llenar la vacante, llamar al segundo suplente para que adopte la investidura de legislador.

Precisamente por esta razón, para determinar el orden en que debe ser reemplazado el titular en sus ausencias, los suplentes de los legisladores son proclamados como primeros o segundos y no indistintamente como suplentes.

La frase "En estos casos, será reemplazado por su Primer o Segundo Suplente" del primer párrafo del artículo 230 del Texto Único Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa, claramente viola el artículo 141 del Estatuto Fundamental, pues permite que los legisladores sean reemplazados en sus faltas temporales por sus suplentes en un orden distinto al que estos últimos fueron electos.

Por otro lado, cabe señalar que mientras el suplente de legislador no releva al titular, no ejerce ninguna función pública, y, por tanto, al no tener la condición de legislador, no puede exigírsele obligación alguna, ni reconocérsele prerrogativa o derecho como tal. Este principio, se desprende de normas como el artículo 150 de la Constitución, que dispone que los Legisladores principales, y sus suplentes, *cuando éstos últimos estén ejerciendo el cargo*, no podrán aceptar ningún empleo público remunerado.

El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, indica que emolumentos es la remuneración adicional que corresponde a un cargo o empleo y que dieta es el estipendio que se da a los que ejecutan algunas comisiones o encargos por cada día que se ocupan en ellos, o por el tiempo que se emplean en realizarlos, así como también la

**Ministerio Público / Procuraduría de la Administración**  
retribución o indemnización fijada a los representantes en las Cortes o Cámaras legislativas.

No entendemos en retribución a qué servicio, labor o encargo, se reconoce a los suplentes de legisladores las dietas y emolumentos a que hace referencia el artículo 230 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, pues el mismo, repetimos, no ejerce ninguna función pública hasta tanto suple al titular en el ejercicio del cargo y sólo mientras dure su ausencia.

Distinta fuera la situación si a estas personas, cuando no estuvieran reemplazando al legislador titular, se desempeñaran en posiciones permanentes dentro de la estructura de cargos de la Asamblea Legislativa (i.e. asistente de legislador), pero en tal caso no tendrían la condición de diputados, sino de servidores públicos de dicho órgano del Estado, sujetos a los mismos deberes y responsabilidades que el resto del funcionariado del legislativo.

A nuestro leal saber y entender, reconocer a los suplentes de los Legisladores dietas y emolumentos aun cuando estos no reemplacen a los titulares en el ejercicio del cargo, viola los artículos 151 y 297 de la Constitución Política; este último dispone meridianamente que los servidores públicos *están obligados a desempeñar personalmente sus funciones* a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y *percibirán por las mismas una remuneración justa*.

## **Ministerio Público / Procuraduría de la Administración**

Por las anteriores consideraciones, la Procuraduría de la Administración considera debe declararse que SON INCONSTITUCIONALES la segunda oración del primer párrafo y todo el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley 16 de 1998, por la cual se reformó el artículo 222 del Texto Único del Reglamento Orgánico de la Asamblea Legislativa, (artículo 230 del Texto Unico vigente).

**Del Honorable Magistrado Presidente,**

**Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración**

AMdeF/17/mcs

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General



## Ministerio Público / Procuraduría de la Administración

MATERIA

SUPLENTE

LEGISLADOR