

11

REPÚBLICA DE PANAMÁ



ÓRGANO JUDICIAL  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

P L E N O

**Panamá, diez (10) de mayo de dos mil diecisiete (2017).-**

**V I S T O S:**

El Licenciado Santander Casis S., actuando en su propio nombre y representación, solicita al Pleno de la Corte Suprema de Justicia que se declare inconstitucional la segunda oración del primer párrafo y todo el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley 16 de 1998, por el cual se reformó el artículo 222 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, reformado por las leyes 7 de 1992 y 3 de 1995 (artículo 230 del Texto Único vigente).

De la demanda de inconstitucionalidad se corrió traslado a la Procuraduría de la Administración, y una vez devuelto el expediente con la respectiva vista de traslado se fijó en lista por el término de Ley, para que el demandante y las personas interesadas presentaran argumentos por escrito sobre dicha acción, cumpliéndose de esa manera los trámites de la sustanciación establecidos en la ley.

ente pueda ocupar el cargo y en r de la acción de inconstitucionalidad que que nos ocupa, previa las siguientes consideraciones:

12

## I.- ARGUMENTOS DE LA DEMANDA.

El proponente acusa de constitucional la segunda oración del primer párrafo y el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley 16 de 17 de febrero de 1998, por medio de la cual se reforma el artículo 222 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, cuyo tenor literal es el siguiente:

**"Artículo 222.** 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 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". (En negrita lo demandado inconstitucional).

Sostiene que la norma antes transcrita, en su concepto, infringe el artículo 141 de la Constitución Política, el cual expresa 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:

1. ...

...

A cada Legislador corresponden 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 partida, para la estructuración de Circuitos Electorales, la división política administrativa actual de Distritos"

Considera el accionante que el artículo constitucional ha sido infringido en la última frase del penúltimo párrafo, específicamente en lo relacionado al sistema de reemplazo del Legislador en sus faltas, “según el orden de su elección”, en el concepto de interpretación errónea, al disponer el artículo 222 (224 vigente) del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, en la segunda oración del primer párrafo, que en los casos de licencia del principal, éste “será reemplazado por su Primer o Segundo Suplente”.

A juicio del actor, la norma constitucional es taxativa al disponer que ante las faltas del Legislador Principal, entendiéndose que pueden ser temporales o absolutas, la curul será ocupada por un Suplente, según el orden de elección. Es decir, que el Primer Suplente reemplazaría inmediatamente al titular en sus faltas, mientras que el Segundo Suplente lo haría en la medida que el Primer Suplente no pueda ocupar el cargo, de ahí, que ante tal orden lógico, el reemplazo no sería dado de forma discrecional, como alega lo permite la norma acusada de inconstitucional, en referencia a la disyunción del “Primer Suplente o Segundo Suplente”.

En el mismo sentido, el proponente también señala que el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley 16 de 1998, desobedece el texto del artículo 151 de la Constitución Política, cuyo contenido, para una mejor comprensión, citamos a continuación:

**“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 hubiera aprobado”.**

Considera la parte actora, que el párrafo segundo del artículo 40 de la Ley 16 de 1998, vulnera el contenido constitucional citado en el concepto de indebida aplicación, en atención que desde su vigencia, la Junta Directiva del Órgano Legislativo, tiene la facultad de fijar la remuneración económica prevista en dietas y emolumentos a favor de los Legisladores Suplentes.

Al respecto, explica que la Suplencia per se no conlleva el ejercicio de alguna función o el desempeño de algún cargo. La Suplencia es la disponibilidad que se tiene de convocar a una persona, elegida o designada, para ejercer las funciones que le corresponden a un titular, cuando éste solicita licencia para separarse de su cargo por determinado espacio de tiempo y según los parámetros establecidos en la Ley. Quiere decir entonces, conforme al concepto del accionante, que el Suplente de Legislador desempeña sus funciones "cuando se trata de faltas o vacantes absolutas en cargos de elección, la sucesión puede ser permanente, si no existe norma en contrario y en los de designación el reemplazo puede ser también permanente, si la autoridad nominadora lo favorece con un nombramiento en propiedad" (f. 6).

Por tanto, según criterio del demandante, el Suplente de Legislador no debe recibir dietas o emolumentos, sino que solamente debe devengar la remuneración proporcional al tiempo en que ejerza las funciones públicas de Legislador. Agrega que, el segundo párrafo del artículo 40 de la Ley 16 de 1998, desconoce el principio de legalidad, ya que le confiere facultades a la Junta Directiva del Órgano Legislativo para determinar las dietas y emolumentos en mención, en clara contradicción con lo señalado por la jurisprudencia nacional, en el sentido de que "las reservas legales contempladas en la Constitución solamente pueden ser llenadas o desarrolladas por la Ley formal. En este caso particular, si la dieta y los emolumentos retribuyeran alguna función previamente consagrada en la Constitución o en la Ley para los Suplentes, la legitimidad de esos estipendios sólo podría ser determinada por la Ley, pero en ningún caso tal reconocimiento pudiera quedar por delegación a discreción de alguna autoridad pública, individual o colegiada" (f. 8).

## II.- OPINIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

La Procuraduría de la Administración, a través de la Vista No. 14 de 14 de enero de 2002, consultable a fojas 13-20, emitió concepto sobre la acción de inconstitucionalidad en examen, indicando que con fundamento en aspectos terminológicos y jurídicos, el artículo impugnado debe declararse inconstitucional. Criterio que nos permitimos citar, para una mejor ilustración:

"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 del 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 el primer suplente ocupar el cargo ante la falta del titular y sólo ante la imposibilidad del primero de 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 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 éstos 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." (fs. 17-19).

### **III.- CONSIDERACIONES DEL PLENO.**

Formulada la pretensión contenida en la demanda y cumplido el procedimiento establecido para estos asuntos constitucionales, procede dar respuesta a las cuestiones en ella planteadas a fin de precisar sobre la constitucionalidad del artículo 40 de la Ley 16 de 1998, por la cual se reformó el artículo 222 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, reformado por las Leyes 7 de 1992 y 3 de 1995 (artículo 230 del Texto Único vigente), frente a las normas de la Carta Fundamental, que expresa el proponente, son violadas por el artículo que acusa de inconstitucional.

Previo al análisis de las normas invocadas como inconstitucionales, es preciso aclarar que el Texto Único Fundamental al cual haremos referencia es el vigente, que fue aprobado mediante el Acto Legislativo No.1 de 2004, publicado en la Gaceta Oficial No 25.176 de 15 de noviembre de 2004. Los artículos de la Constitución que se indican violados en la presente demanda son el 141 y el 151, el primero fue modificado, siendo hoy el artículo 147 y el segundo no sufrió modificación alguna, siendo hoy el artículo 156.

Como consecuencia de la reforma constitucional del año 2004, se modificó el Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la

Asamblea Legislativa, quedando el contenido del artículo 222 (posteriormente 230), en el artículo 224, cuyo contenido será analizado para determinar si prevalecen o no las frases que son objeto de la demanda de inconstitucionalidad que nos ocupa.

La demanda de inconstitucionalidad está dirigida a que esta Superioridad se pronuncie sobre dos aspectos: el reemplazo del Legislador (a) principal, cuando éste (a) se acoja a licencia temporal, que puede recaer en su Primer (a) o Segundo (a) Suplente (segunda oración del párrafo primero del artículo 222 del Texto Único del Régimen Interno de la Asamblea, hoy artículo 224) y sobre el derecho de los Legisladores (as) Suplentes a devengar una dieta y los emolumentos que serán determinados por la Directiva de la Asamblea Legislativa (tercer párrafo del artículo 224 vigente). Sin embargo, previo al análisis correspondiente consideramos necesario referirnos brevemente a la función legislativa que realizan los Diputados y sus Suplentes, como funcionarios electos por el voto popular.

El ejercicio legislativo desde el plano constitucional y natural a su origen, involucra la expedición o formación de las leyes que otorguen las bases necesarias para el establecimiento jurídico y político del Estado, cuya función desempeñan los individuos investidos a través del voto popular como Legisladores o Diputados.

Así, el artículo 159 de la Constitución Política, señala que “la función legislativa es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las Leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado”.

Las funciones que desarrollan los miembros del Poder Legislativo, por mandato popular, hacen de éste “la institución democrática por excelencia, lo cual les convierte en el centro del proceso decisario político ya que desempeñan una función legitimadora del sistema” (ÁLVAREZ CONDE. Enrique. Curso de Derecho Constitucional. vol. II. edit. Tecnos. España, 2003. pág. 42). Ello requiere de los miembros legislativos, que sus deberes los asuman con responsabilidad, que se cumpla en primera instancia con la función legislativa y en consecuencia, dicha labor se complementa con el uso comedido de los poderes que goza este Órgano del Estado.

De conformidad con la Constitución Política, los Diputados forman parte de la corporación denominada Asamblea Nacional, quienes son elegidos mediante postulación partidista o libre postulación, a través de votación directa. A cada miembro de la Asamblea Nacional le corresponderá un *suplente personal*, elegido el mismo día en que fue electo el Diputado Principal, *quien lo reemplazará en sus faltas* (artículos 146 y 147).

Los Diputados, de acuerdo con la Carta Magna, deberán actuar en interés de la Nación y representan en la Asamblea a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su Circuito Electoral (artículo 151).

Tal como ya lo indicamos, la primera norma invocada como inconstitucional es el artículo 141 de la Constitución Política, hoy día 147 en atención a las reformas introducidas mediante el Acto Legislativo No.1 de 2004, cuyo texto citamos a continuación:

**“Artículo 147.** La Asamblea Nacional se compondrá de setenta y un Diputados que resulten elegidos de conformidad con la Ley y sujeto a lo que se dispone a continuación:

1. Habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional. Integrará un solo circuito electoral todo distrito en donde se elija más de un Diputado, salvo el distrito de Panamá, donde habrá circuitos de tres o más Diputados.
2. Los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último de tres o más Diputados.
3. A cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de Diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la presente norma.
4. Para la creación de los circuitos, se tomará en cuenta la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales.

A cada Diputado le corresponderá un suplente personal elegido con el Diputado Principal el mismo día que este, quien lo reemplazará en sus faltas.

El Tribunal Electoral, previa consulta con los partidos legalmente reconocidos, en el marco del organismo

de consulta instituido, elaborará y presentará a la Asamblea Nacional el proyecto de ley que crea los circuitos electorales que servirán de base para la elección de Diputados, con arreglo a lo dispuesto en esta norma constitucional" (resaltado es del Pleno).

Como se puede apreciar, el contenido del artículo citado plantea una situación muy diferente a la que en su momento contenía el artículo 141 en la fecha en que fue presentada la acción constitucional que se examina, pues se modificó la denominación de Legislador a Diputado y se eliminó la figura del segundo suplente. Contenido que fue atendido en las reformas del Texto Único del Reglamento Interno Orgánico de la Asamblea Legislativa, y que se aprecian en el artículo 224 que dice así:

**"Artículo 224. Licencias.** Todo Diputado o Diputada Principal puede solicitar licencia para separarse temporalmente de sus funciones, mediante comunicación escrita dirigida a la Secretaría General, y esta lo comunicará a las Comisiones o a quien corresponda. En estos casos, será reemplazado por su Suplente.

Cada vez que un Diputado o Diputada Suplente tenga que cumplir con sus responsabilidades legales y constitucionales como Diputado o Diputada de la República, comunicará a su empleador que se acogerá a licencia.

Los Diputados o Diputadas Suplentes devengarán una dieta y los emolumentos que serán determinados por la Directiva de la Asamblea Nacional, que no serán inferiores a los de la vigencia fiscal anterior.  
(Resaltadas las frases impugnadas)

De la lectura del artículo 147 antes citado, se hace evidente que el constituyente delimitó la figura del Suplente de Diputado para quedar entonces sólo un Suplente por cada Diputado Principal, el cual en todo caso, será el servidor público encomendado a llenar o reemplazar al titular en el cargo y por ende ejercer sus funciones durante el tiempo en que éste se ausente. En virtud de eso, es claramente entendible, que el motivo de impugnación del proponente, en atención a la infracción del artículo constitucional comentado, frente al artículo 40 de la Ley 16 de 1998, que reforma el artículo 222 del Reglamento Interno de la Asamblea Nacional, hoy artículo 224, ha perdido su objeto jurídico, **operando el fenómeno jurídico denominado sustracción de materia** y así lo declarará este Pleno al decidir el fondo de la presente acción.

Finalmente y para acotar debidamente el actual debate sobre la referida norma, es importante resaltar que el constituyente de 2004, se dio a la tarea de desarraigarse de la Constitución la doble suplencia de determinados cargos. La Carta Magna antes de la última reforma contemplaba para el Presidente de la República- dos Vicepresidentes, para los Alcaldes- dos Suplentes, y para los Legisladores, hoy Diputados-dos Suplentes. El constituyente en su labor se encargó entonces de proveer para el reemplazo de los funcionarios públicos mencionados, un Suplente, atendiendo, según consta en Acta de la Sesión Ordinaria de la Asamblea Nacional correspondiente al día 25 de octubre de 2004, los siguientes postulados: por “el clamor social”, por la “necesidad jurídica y política” de “ordenar” y “delimitar los poderes del Estado”; para “ajustar el gasto público” y darle responsabilidad al verdadero “desempeño de la función pública” por parte de los Diputados y sus respectivos Suplentes.

Ahora bien, le corresponde al Pleno examinar el argumento del actor, respecto a la supuesta violación del artículo 151 de la Constitución Política, correspondiendo hoy al artículo 157.

Iniciamos el análisis, indicando que el razonamiento expuesto por el accionante, así como el criterio asumido por la Procuraduría de la Administración, es sin lugar a dudas ajustado a derecho, debido a que en efecto el artículo tachado de inconstitucional vulnera parcialmente el artículo 157 de la Carta Fundamental, dado que como bien lo puntualiza la norma constitucional, el Suplente de Diputado ejerce funciones públicas únicamente cuando ocupa el cargo de su titular, por motivo de sus faltas según lo establece la ley.

En general, el ejercicio de la función pública conlleva a que el servidor ejerza sus tareas en el tiempo por el cual ha sido designado o nombrado, así como el cumplimiento efectivo de la jornada laboral y de todas aquellas obligaciones que le atañen. Así pues, conforme al tiempo designado, el Estado debe retribuir en forma adecuada el servicio prestado. Ello significa, que el funcionario público elegido para laborar en un tiempo definido, tendrá derecho al salario correspondiente al lapso en que, efectivamente, se encargue de una función pública. Es decir, debe cumplir a cabalidad con los deberes y obligaciones del cargo que ocupa.

El tercer párrafo del artículo 224 del Texto Único del reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional vigente, señala que “Los

Diputados o Diputadas Suplentes devengarán una dieta y los emolumentos que serán determinados por la Directiva de la Asamblea Nacional...”

En la doctrina estos términos de dieta y emolumentos se aplican a los funcionarios parlamentarios. El primero se devenga cuando participan en las Comisiones y emolumentos, cuando se refieren a sueldo y gastos de representación. Veamos:

Según Carlos Alberto Oiano, dietas “...quiere significar la remuneración adecuada de los parlamentarios, cuyo objeto es asegurarles la debida independencia económica” y “...el emolumento de los parlamentarios lo integran dos rubros bien definidos: sueldo mensual y gastos de representación...” (Derecho Constitucional e Instituciones Políticas. edit. Temis, S.A., Colombia, 1987. pág. 161).

Para esclarecer la figura del Suplente de Diputado, consideramos necesario hacer un recuento de cómo lo ha concebido el constituyente a lo largo de nuestra era Republicana.

En el texto original de la Constitución de 1904:

**“Artículo 63.** En caso de falta de un miembro de la Asamblea Nacional, sea accidental o absoluta, lo subrogará el suplente legal.

Cuando algún Diputado se retire de las sesiones o fuere reemplazado por un suplente, corresponderán al primero los viáticos de marcha a la capital, y al segundo los de regreso a su domicilio”.

Esta primera norma constitucional expresaba con notoria claridad el momento en que el Suplente tenía la posibilidad de reemplazar al Diputado titular en la Asamblea Nacional, haciendo alusión en que las características que debían imperar para que el Suplente ejerciera la función legislativa eran la falta accidental o absoluta del Diputado.

**La Constitución de 1941:**

**“Artículo 86.** En caso de falta de un miembro de la Asamblea Nacional, sea *temporal* o *absoluta*, lo reemplazará el suplente respectivo.”

### **La Constitución de 1946:**

**"Artículo 106.** El Órgano Legislativo estará constituido por una corporación denominada Asamblea Nacional, compuesta de tantos Diputados cuantos correspondan a los círculos electorales a razón de uno por cada veinticinco mil habitantes, y uno más por un residuo que no baje de diez mil.

...  
Por cada Diputado le corresponden dos suplentes elegidos, de igual modo y el mismo día, los cuales le reemplazarán en sus faltas según el orden de elección."

Como se evidencia, la Constitución de 1946 sigue siendo consecuente al determinar los momentos en que el Suplente tenía cabida en la función pública. La norma, de forma inequívoca, señalaba que el Suplente es una figura política, elegida por el voto popular como consecuencia de la elección del postulante a Diputado Titular, quien carecía del ejercicio pleno de las funciones legislativas, hasta tanto no reemplazara a su principal en virtud de su falta temporal o absoluta.

Nótese ahora el contenido del artículo 116 de la Constitución de 1946, el cual preceptuaba lo siguiente:

**"Artículo 116.** Los Diputados devengarán un sueldo anual y sólo percibirán gastos de representación, cuando fueren convocados a sesiones extraordinarias por el Ejecutivo, siempre que no fuere para el ejercicio de funciones judiciales. La Ley señalará la cuantía y el sueldo de dichas asignaciones; pero su aumento o disminución sólo serán efectivos después de terminar el período de la Asamblea que los hubiere votado".

Obsérvese la distinción entre sueldo y gastos de representación, cuya fijación se remitía a la Ley.

Con los Actos Reformatorios de la Constitución, para dar lugar al Texto Fundamental de 1972, posteriormente reformada por los Actos de 1978 y 1983, se estableció lo siguiente:

**“Artículo 141.** A cada Legislador corresponden 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.”

En tanto, en su artículo 151 se consignó lo que a continuación transcribimos:

**“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 hubiera aprobado”.

De lo antes reseñado, debe advertirse que la Constitución en sus diversas etapas y cambios, ha venido estableciendo con mayor detalle el estadio de funciones en que el Diputado tiene derecho a una retribución, distinguiendo así que los miembros legislativos percibirán salario y los demás emolumentos inherentes al cargo durante las sesiones ordinarias y extraordinaria; es decir, en el período de tiempo por el cual fue elegido y desempeña sus funciones, lo cual hace más claro que la naturaleza del reemplazo o suplencia ha sido motivada por el constituyente con el fin único de que la función legislativa no se vea mermada por la ausencia de los Diputados. Por ende, dada la ausencia del principal, el Suplente pueda ocupar el cargo y en razón de ello le sea retribuida dicha función. Por tanto, debe quedar claro que mientras el Suplente no ocupe la curul como Diputado, no desempeña funciones públicas y no puede mantener beligerancia en las sesiones, ni mucho menos en otras actividades legislativas. Además, los emolumentos se fijaban por Ley, los cuales eran aplicables a los suplentes cuando ejerciesen el cargo del principal.

No cabe duda pues, que cuando se aprobó el artículo 224 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional vigente, no se tomaron en consideración los postulados que caracterizan la figura de la suplencia, que como hemos visto ha venido siendo establecido a lo largo de nuestra historia constitucional sin mayores variantes, al punto que en la actualidad aún se mantenga en la Constitución la naturaleza original de la

función y el momento en que el Suplente de Diputado ejerce el cargo del Diputado principal.

Como complemento a lo anteriormente expuesto, el Pleno considera oportuno hacer referencia a lo dispuesto en el Código Administrativo sobre los supuestos en los cuales el servidor público se puede ausentar de su cargo. Recordemos que esta normativa rige como regla general para toda la administración pública, y, por tanto, sirve a la función legislativa como norma adicional o supletoria a su Reglamento Interno, en este tema. El artículo 813 de la excerta citada establece lo siguiente:

**"Artículo 813.**Toda licencia da lugar a una falta temporal que se llena con el respectivo suplente, a menos que el que concede la licencia a otro empleado tenga derecho a libre nombramiento y remoción (sic) y quiera nombrar un interino mientras dure la licencia.

Se exceptúa también el caso en que el que obtenga la licencia sea un empleado de hacienda que haya asegurado su manejo y quiera dejar un recomendado sirviendo el destino bajo su responsabilidad, pues entonces no entra el suplente, y el empleado y su recomendado son mancomunada y solidariamente responsables de las faltas que este último pueda cometer".

Por su parte, el artículo 823 del mismo texto jurídico, expresa lo que sigue:

**"Artículo 823.**Son faltas absolutas las que provienen de renuncias o excusas admitidas, de destitución o de declaratoria de vacantes.

Por regla general, las faltas absolutas en empleados de elección popular se llenan por los suplentes y en los demás, por nueva elección; pero mientras esto se verifique, entrarán a funcionar los suplentes".

En ese sentido, la norma es suficientemente clara en señalar que el Suplente entra en funciones conforme a las faltas de los titulares, según sea por licencias, vacaciones, renuncias, destituciones, excusas o faltas temporales y absolutas.

Sobre el particular, el tratadista Elisur Arteaga Nava expresa lo siguiente: "... las licencias de los legisladores están sujetas a ciertos principios: Si se solicita para desempeñar alguna comisión o empleo de la federación o de los

estados, por los cuales se disfrute de sueldo, deberá formularse ante la respectiva cámara; en este caso cesa el legislador en el ejercicio de sus funciones, se suspenden los privilegios que son inherentes al cargo y debe llamarse al suplente" (ARTEAGA NAVA, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. Vol. edit. Oxford University Press. México, 2003. pág. 1153). (Resalta el Pleno)

Puede afirmarse, entonces, que los Suplentes de Diputados tienen derecho a los emolumentos que les son reconocidos a los Diputados, cuando reemplacen a éstos en las faltas antes descritas.

De allí que la denominación de Suplentes de Diputados se utilice para referirse a éstos cuando no ejercen la función legislativa, pues al reemplazar al Diputado en sus funciones adquiere todas las responsabilidades y derechos del principal, como bien lo ha expresado el demandante al hacer mención del Fallo de este Pleno fechado 22 de marzo de 1991, bajo la ponencia del Dr. César Quintero, en el cual se puntualizó lo siguiente: "Antes de concluir lo referente al examinado artículo 4 de I Proyecto, es necesario advertir la impropiedad de hablar de "legislador Suplente", ya que la denominación correcta, mientras el sustituto no ejerza el cargo, es la de Suplente de Legislador; y, cuando lo ejerce por licencia temporal o por ausencia absoluta del titular, es cabalmente Legislador". (Consulta de Inexequibilidad de la Ley "Por la cual se desarrollan las normas constitucionales que consagran la inmunidad parlamentaria")

Sin embargo, el tercer párrafo del artículo 224 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional vigente, sobre las dietas y emolumentos de los Diputados Suplentes, ha creado una situación jurídica distante de lo dispuesto en el estatuto Fundamental, ya que no son fijados por la Ley, sino por la Junta Directiva de dicho órgano, la cual le ha asignado sumas mensuales fijas en concepto de dieta y en concepto de combustible, remuneraciones que no corresponden al elemento de temporalidad de la función que están llamados a cumplir cuando el titular del cargo, previa solicitud de licencia, se separe temporalmente de sus funciones, de conformidad con el primer párrafo del artículo 224 en estudio.

Los razonamientos expuestos permiten al Pleno señalar que el tercer párrafo del artículo 224 del Texto Único del Reglamento Interno de la Asamblea

Nacional vigente, vulnera el artículo 157 de la Carta Fundamental y también el artículo 302 de la Constitución Política, cuyo texto en lo pertinente indica:

**"Artículo 302..."**

... 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".

Tal como hemos expresado, la remuneración que reciben hoy día los Suplentes de Diputados no corresponde al ejercicio de la función por razón de las faltas temporales de los Diputados Principales, sino que la misma ha sido fijada en forma permanente, lo que a todas luces viola el artículo transrito, pues es obligación de los servidores públicos ejercer personalmente la función para la cual han sido designados o escogidos, lo cual dará el derecho a recibir una remuneración justa.

Por otro lado, resulta interesante señalar que el supuesto examinado ya ha sido objeto de estudio por parte de esta Corporación de Justicia en diversos Fallos, todos los cuales han dado lugar a la conclusión lógica y ajustada a los principios que gobiernan nuestro derecho positivo, de que el individuo investido con el título habido de la elección popular, como Suplente, ejerce una función pública *solamente durante el lapso que cubre a su principal por alguna ausencia*.

La jurisprudencia nacional ha sido consecuente en no reconocer efectos jurídicos a las actuaciones del Suplente, cuando éste no está en posesión efectiva del cargo.

Veamos lo expresado en el conocimiento de causas penales seguidas a Suplentes de Diputados:

**Fallo de 16 de junio de 1997:**

"La Secretaría General de la Asamblea Legislativa, en oficio AL/SG-331 de 17 de marzo de 1997, detalla los períodos en este año, en los cuales el Honorable Legislador Suplente Vladimir Ten Su Mendoza ha sido habilitado para actuar en las sesiones correspondientes. Se indica así, que el último período fue del 17 al 20 de marzo (f.81)."

Consta también, la solicitud del Honorable Legislador Gerardo González para que se habilite a su primer suplente, señor Vladimir Ten Su Mendoza para que se ocupe su curul legislativa desde el lunes 17 hasta el jueves 20 de marzo, por compromisos adquiridos con anterioridad (f.89).

De lo expuesto se advierte que en la actualidad el señor Vladimir Ten Su Mendoza no posee todas las prerrogativas del cargo, situación que se da cuando es habilitado para ocupar la curul" (Sumarias seguidas a Vladimir Ten Su Mendoza por el delito Contra la Fe Pública).

#### **Fallo de 14 de junio de 2000:**

"Se infiere de las normas antes transcritas que la calidad de Legislador y miembro de la Asamblea Legislativa que adquieren los Suplentes de los Legisladores, se configura como tal cuando reemplazan efectivamente a un Legislador Principal; y, por lo tanto, como el Lic. Altamirano Duque no posee esa condición, la Corte no es competente para entrar a resolver este proceso, a la luz de nuestro ordenamiento jurídico. Vale la pena destacar que la Constitución Política en su artículo 141 establece que la Asamblea Legislativa se compondrá de los Legisladores que resulten elegidos en cada Circuito Electoral, correspondiéndole a cada legislador dos suplentes los cuales reemplazarán en sus faltas, según el orden de su elección" (Sumaria seguida a Altamirano Duque por un Hecho de Tránsito).

De igual forma, el Pleno tuvo la oportunidad de analizar lo concerniente a la función pública del Suplente de Legislador, al resolver sobre la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por Guillermo Cochéz en contra del segundo párrafo del artículo 20, primer párrafo del artículo 233 y 238 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa. La sentencia en mención, señala en lo atinente lo siguiente:

#### **Fallo de 30 de diciembre de 2004:**

"Sin embargo, analizando específicamente la aludida prerrogativa que concede el numeral 1 del artículo 238 del Reglamento Interno, la Corte considera que no existe razón política y constitucional que legitime el reconocimiento de dicha franquicia postal, telegráfica y telefónica a favor de los Suplentes de Legislador, pues estos no ejercen funciones públicas permanentes ya que mientras no releven al titular

(Legislador principal) en el ejercicio del cargo no tienen la calidad de servidores públicos, y por ello no se les pueden exigir las obligaciones correspondientes, como las inhabilidades que señala el artículo 150 de la Constitución (de no poder aceptar empleo público cuando estén ejerciendo el cargo) y, consecuentemente, no pueden gozar de una prerrogativa que al resto de los servidores públicos se les concede exclusivamente por razón del cargo que ejercen. En este sentido, como bien señala la Procuradora de la Administración, estas prerrogativas no son otorgadas a los suplentes de otros altos funcionarios públicos que se encuentran en el mismo status o condición que los sustitutos parlamentarios, de manera que esta concesión particular para este grupo de personas vulnera el principio de igualdad que establece la Constitución.

...  
En cuanto a los suplentes del Legislador, siguiendo el mismo criterio expresado al examinar la constitucionalidad de la franquicia postal y telefónica que se les reconoce, se reiteran las circunstancias de que estos no ejercen funciones públicas permanentes e incluso pueden no llegar a ocupar el cargo del titular durante todo el período de su elección. Debido a esta situación, no existe razón política o constitucional que legitime la prerrogativa de otorgarles pasaporte diplomático, ya que el simple hecho de haber sido electos como suplentes no justifica que tengan derecho a un privilegio que es inherente al ejercicio del cargo público y mal podría gozar el mismo una persona que nunca llegue a ejercer.

Otra situación sería, si esta prerrogativa se concediera al suplente de Legislador que haya actuado en cualquier tiempo durante el período legislativo, como lo contempla el numeral 2 de este artículo 238 para efectos de otorgarles a éstos (suplentes) el derecho de exoneración de vehículos bajo esa condición, pues en ese evento se entiende concedido el privilegio por razón del cargo que ocupa y para el ejercicio de sus actuaciones oficiales, como se le reconoce al resto de los funcionarios públicos. Cabe recordar que eludido numeral fue declarado inconstitucional, como se indicó previamente” (resaltado es del Pleno).

No hay lugar dudas de que el objeto primordial del Suplente de Diputado es reemplazar en sus ausencias al Diputado principal. El suplente de Diputado no reúne las características de servidor público mientras no se desempeñe como tal; es decir, hasta tanto cumpla la función como reemplazo. Por tal motivo, el

Suplente no puede percibir alguna forma de remuneración, ya sea dieta o emolumentos, si no está reemplazando al Diputado Titular.

Otro artículo de la Carta Magna que no podemos soslayar en el presente análisis es el 156, el cual reafirma lo que hemos venido sosteniendo de que el Suplente de Diputado ejerce la función legislativa cuando suple en el cargo al Diputado Principal y por ello, la prohibición expresa contenida en dicho artículo, cuando establece que “Los Diputados y suplentes, **cuando éstos últimos estén ejerciendo el cargo**, no podrán aceptar ningún empleo público remunerado. Si lo hicieren, se producirá la vacante absoluta del cargo de Diputado principal o suplente, según sea el caso. Se exceptúan...” (Resalta el Pleno).

Lo anterior reafirma que el Diputado y su Suplente ***no pueden ejercer en forma paralela o simultánea la función legislativa para el cual fueron electos***, pues tal como lo ha establecido la Carta Magna, la función legislativa del Estado está a cargo de la corporación denominada Asamblea Nacional, conformada por 71 Diputados.

Por ello, el artículo 157 al referirse a la remuneración por el ejercicio de la función legislativa sólo hace mención a los Diputados y no incluye a los Suplentes, pues debe entenderse que éstos últimos sólo tendrán derecho a la remuneración asignada a los Diputados cuando los reemplacen en sus faltas y no en los términos consignados en el artículo 224 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, ni mucho menos puede la Junta Directiva determinar los mismos, cuando el artículo constitucional ha dispuesto que los emolumentos de los Diputados deben ser asignados mediante Ley.

#### IV.- PARTE RESOLUTIVA:

Por lo anteriormente expuesto, la Corte Suprema, en **PLENO**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley **DECLARA:**

1. Que ha operado el fenómeno jurídico denominado **SUSTRACCIÓN DE MATERIA** en cuanto a la Segunda oración del artículo 224 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, vigente.

2. Que es **INCONSTITUCIONAL** el tercer párrafo del artículo 224 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, vigente.

NOTIFIQUESE, CÚMPLASE Y PUBLÍQUESE EN LA GACETA OFICIAL.

*Cecilio Cedalise Riquelme*  
CECILIO CEDALISE RIQUELME

*Hernán de León Batista*  
HERNÁN DE LEÓN BATISTA

*Luis R. Fábrega S.*  
LUIS R. FÁBREGA S.

*Harry A. Díaz*  
HARRY A. DÍAZ

*Jerónimo E. Mejía E.*  
JERÓNIMO E. MEJÍA E.

*Abel Augusto Zamorano*  
ABEL AUGUSTO ZAMORANO  
**SALVAMENTO**  
**DE VOTO**

*Angel Russo de Ceđeno*  
ANGEL RUSSO DE CEDEÑO

*Oydén Ortega Durán*  
OYDÉN ORTEGA DURÁN

*Secundino Mendieta*  
SECUNDINO MENDIETA

*Yanixsa Y. Yuen*  
YANIXSA Y. YUEN

Secretaria General

SECRETARIA GENERAL  
In Panamá a los 7 de Junio 2017 a las 9:40  
Notifice al Procurador de la Institución anterior  
y a la Oficina de la Procuraduría General de Justicia /  
jueves  
madrugada

*Procurador de la Administración*  
Procurador de la Administración

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PRESENTADA POR EL LICDO. SANTANDER CASIS, 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 ÚNICO DEL REGLAMENTO ORGÁNICO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA (ARTÍCULO 230 DEL TEXTO ÚNICO VIGENTE)**

**SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ABEL AUGUSTO ZAMORANO**

Ha llegado a nuestro Despacho, para su firma, la resolución mediante la cual el Pleno de la Corte Suprema de Justicia declara sustracción de materia en cuanto a la segunda oración del artículo 224 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional vigente, y que es inconstitucional el tercer párrafo del artículo 224 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional vigente.

Debo señalar que, en esta ocasión, comparto la decisión contenida en el fallo, respecto a declarar sustracción de materia, en cuanto a la segunda oración del artículo 224 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional vigente.

Sin embargo, en torno a la inconstitucionalidad del tercer párrafo del artículo 224 del Texto Único del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, vigente, decretada por la mayoría del Pleno, debo señalar que a juicio del Suscrito, esta decisión requería de un estudio más profundo, en atención a que alguna de las normas de este Reglamento forman parte integrante del bloque constitucional, según Sentencia de 16 de octubre de 1991; lo que significa que, están al mismo nivel de la Constitución Política aquellas normas atinentes a la función legislativa de la Asamblea Nacional.

Por otro lado, es un hecho cierto que los suplentes no tienen fijado un salario y, por tanto, a mi parecer es viable que la Directiva de la Asamblea Nacional pueda establecer el salario que estos diputados suplentes devengaran, sin que ello implique alguna afrenta a nuestra norma constitucional. De allí que, lejos de señalar que dicho párrafo tercero del artículo 224 del Reglamento Orgánico de la Asamblea es inconstitucional, considero que la norma es parte de un cuerpo legal que establece la relación interna de naturaleza legislativa que llevan adelante ese órgano del Estado, conforme al artículo 159 de la Constitución Política.

En ese sentido, estimo que aunque se haya declarado que la norma **es inconstitucional**, en razón de que es mediante la Ley que deben ser asignados

91

los emolumentos de los diputados, el Pleno al ejercer el control de constitucionalidad y examinar cuidadosamente la norma atacada, debió atender el **principio de prudencia y de razonabilidad**, el cual conlleva, que en algunos casos, se deba tomar en cuenta las consecuencias prácticas de cualquier decisión jurisdiccional; lo que impone el deber de ponderar cuidadosamente los efectos de la declaratoria, sin que esto implique, en modo alguno, una distorsión en la objetividad del Derecho, es decir, si lo que vamos a adoptar es la medida más benigna para conseguir un mejor desarrollo de los derechos fundamentales en nuestro país, entre ellos, el derecho a una retribución salarial justa.

En ese sentido, considero que el Pleno ha soslayado el hecho de que en la práctica los Diputados Suplentes no sólo ejercen funciones públicas cuando suplen las funciones del Diputado principal en las sesiones de Pleno para el cual son acreditados, sino que también las ejercen cuando lo suplen de forma permanente en las labores dentro de las comisiones de las que el principal forma parte y lo designa en su representación, lo cual merece una retribución que debe ser regulada, por lo cual presento el presente **SALVAMENTO DE VOTO**.

Fecha *ut supra*,

  
ABEL AUGUSTO ZAMORANO

Magistrado

  
YANIXSA YUEN C.

Secretaria General