

Panamá, 17 de noviembre de 1999.

Honorable Diputado
JOSE RAFAEL HILL M.
Secretario de la Junta Directiva
del Parlamento Centroamericano.
E. S. D.

Señor Secretario:

Acusamos recibo de su Nota s/n fechada 8 de octubre de 1999, mediante la cual eleva consulta a este Despacho referente a:

¿¿si los Diputados Suplentes al Parlamento Centroamericano por la República de Panamá tienen derecho a devengar dietas y emolumentos como los Legisladores Suplentes de la Asamblea Legislativa de nuestro país¿¿

De conformidad con vuestra Nota, su consulta es deducida de dos (2) supuestos jurídicos:

A. En el contenido del artículo 27, literal a), Capítulo IV sobre Inmunities y Privilegios de los Diputados ante el Parlamento Centroamericano, de la Ley N°2 de 16 de mayo de 1994 que aprueba el ¿TRATADO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO CENTROAMERICANO Y OTRAS INSTANCIAS POLÍTICAS¿, que especifica lo siguiente:

¿ARTÍCULO 27. INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS DE LOS DIPUTADOS ANTE EL PARLAMENTO CENTROAMERICANO.

Los diputados ante el Parlamento Centroamericano gozan del siguiente régimen de inmunidades y privilegios:

a) En el Estado donde fueron electos, de las mismas inmunidades y privilegios que gozan los Diputados ante Congresos, Asambleas Legislativas o Asambleas Nacionales.

¿¿; y

b) Lo señalado en el artículo 222 de la Ley 49 de 1984, modificada por las Leyes N°7 de 22 de mayo de 1992, N°3 de 18 de enero de 1995, N°39 de 1996, N°12 de 10 de febrero de 1998; N° 16 de 17 de febrero de 1998 y N° 35 de 30 de 1999, que comprenden el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa que a la letra dice:

¿¿Los Legisladores o Legisladores Suplentes devengarán una dieta y los emolumentos que serán determinados por la Directiva de la Asamblea Legislativa¿¿

Los supuestos arriba anotados contienen elementos de diferente proyección jurídica, los cuales, a nuestro juicio no permiten la deducción hecha por Usted.

Veamos el porqué de nuestra aseveración.

En primer lugar es prudente analizar los conceptos privilegios e inmunidades contenidos en el literal a) del artículo 27 de la Ley N°2 de 16 de mayo de 1994.

Como quiera que los conceptos antes enunciados guardan relación con la función parlamentaria, nos referiremos a ellos dentro de ese contexto.

El Tratadista Guillermo Cabanellas, en su obra *¿Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual¿*, nos ofrece las siguientes acepciones:

¿Privilegios Parlamentarios: Se concretan principalmente en dos: la inmunidad parlamentaria, de carácter procesal, y de índole penal la inviolabilidad parlamentaria. (TomoVI, pág.427)

Inviolabilidad Parlamentaria: Prerrogativa de diputados y senadores que los exime de responsabilidad por las manifestaciones hechas y por los votos emitidos en su carácter de legisladores. En la práctica se ha estimado que los ataques personales o agravios contra el Jefe de Estado no se encuentran amparados por este privilegio, ni siquiera cubiertos por la inmunidad parlamentaria frente al perentorio enjuiciamiento. (Tomo IV, pág. 496)

Inmunidad Parlamentaria: Prerrogativa procesal de senadores y diputados que los exime de ser detenidos o presos, salvo los casos dispuestos por las leyes y procesados o juzgados sin la expresa autorización del respectivo Cuerpo, en virtud de desafuero (según la terminología Argentina) o suplicatorio (en los términos parlamentarios de España). Tomo IV, pág. 427.

Este Despacho considera, luego de analizar detenidamente las normas del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, así como el Reglamento Interno de dicho Parlamento, que el artículo 27 debe interpretarse única y exclusivamente en términos parlamentarios, tal como se deduce de las acepciones arriba señaladas; es decir, que el artículo 27 se refiere a las inmunidades y privilegios, propios del cargo de diputado parlamentario para garantizar que cumplan con las funciones inherentes al cargo.

Con relación a la dieta y emolumentos que contempla el artículo 222 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, es necesario definir estos conceptos para tener una mejor visión del alcance de dicho artículo:

De conformidad con Guillermo Cabanellas, en su obra *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, *dieta ¿¿es una retribución y en realidad sueldo temporal que se fija a los representantes parlamentarios.¿ (Tomo III, pág. 249)*

En tanto que emolumentos lo define como *¿¿ un beneficio o un lucro inherente a un cargo, empleo o destino¿. (op. cit Tomo III, pág. 419)*

Como se puede observar, estos últimos conceptos son de naturaleza muy diferentes a los comprendidos en el artículo 27 de la Ley N°2, ya mencionada, referentes a las inmunidades y privilegios parlamentarios.

En nuestra opinión es impropio confundir el término privilegios con derechos, ya que, como lo hemos indicado, el primer término se refiere a prerrogativas que por razón del cargo se acceden, mientras que dentro de los derechos se encuentran los emolumentos, que son las retribuciones de tipo pecuniario que recibe el Diputado o Legislador por razón de la función que ejerce.

Por lo tanto, conceptuamos que las inmunidades y privilegios a que se refiere la norma precitada son de naturaleza parlamentaria y no pecuniaria como son los emolumentos.

Sobre el particular, es prudente observar que el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano claramente establece que ¿El Presupuesto de funcionamiento del Parlamento Centroamericano será financiado por los Estados miembros en partes iguales¿¿ (art.19). De igual forma en el Reglamento Interno se señala que ¿forman el Patrimonio del Parlamento: a) Los fondos que aporten los Estados miembros u otros Estados o instituciones; b) Los bienes muebles o inmuebles que adquiera; c) Las herencias, legados o donaciones que reciba, y d) Otros Ingresos¿.

Todos los gastos de funcionamiento del Parlamento Centroamericano, incluyendo los salarios de los diputados, son pagados de los aportes que hagan los Estados miembros; por tanto, no podemos hacer equiparaciones económicas con los Legisladores de la Asamblea Legislativa, ya que el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano en ninguna de sus normas así lo establece.

Refuerza nuestra opinión el contenido del artículo 27 del Reglamento Interno del Parlamento Centroamericano, el cual señala que los aspectos económicos que puedan afectar a los Diputados deberán ser elevados ante la Junta Directiva del Parlamento Centroamericano.

El artículo en cuestión establece lo siguiente:

¿Artículo 27.

Atribuciones:

Además de las que ya le han sido conferidas por el artículo 48 del Tratado Constitutivo, corresponden a la Junta Directiva las atribuciones siguientes:

1. Resolver los asuntos económicos y de organización que afecten a los diputados, al Parlamento y a sus órganos.
2. Establecer, en forma equitativa respecto de las nacionalidades de los Estados miembros, el número de funcionarios y otros agentes, así como los reglamentos sobre el régimen administrativo y económico del Parlamento.

¿¿

También tiene entre sus funciones este Organó Directivo la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Funcionamiento e Inversión, así como los manuales para utilización de fondos del Parlamento Centroamericano, el cual deberá ser presentado al Pleno para su discusión y aprobación durante el mes de septiembre de cada año. (Cfr. art. 7 del Reglamento Interno)

En cuanto al tema de los Diputados Suplentes es importante aclarar que ellos sólo asumen la función de Diputado cuando el titular se encuentre de licencia o incapacitado,

por tanto es hasta ese momento en que ejercerá las funciones del cargo y tendrá el goce de los emolumentos correspondientes.

De las normas que conforman el Reglamento Interno del Parlamento Centroamericano se deduce que es muy pequeña la participación de los suplentes dentro del Parlamento y ello se desprende de las situaciones que contempla dicho Reglamento, las cuales seguidamente copiamos:

¿Artículo 19.

Excusas:

Cuando a un Diputado le fuere imposible asistir a una sesión o sesiones para las que hubiere sido convocado, deberá excusarse con anticipación por escrito. En caso de enfermedad, situación imprevista u otras causas de fuerza mayor, la excusa o justificación podrá presentarla en una de las sesiones inmediatas.

Artículo 20.

Licencias:

La Junta Directiva dará licencia, por motivos o causas debidamente justificadas, a los diputados por treinta días con goce pleno de sus emolumentos. En casos especiales, la Junta Directiva podrá prorrogar ese plazo. En este caso no se llamará al suplente, salvo que la Junta Directiva, lo considere de emergencia.

En caso de imposibilidad del respectivo suplente, el grupo político nacional al que pertenezca, determinará quien lo sustituirá entre los otros suplentes de su mismo partido y Estado de origen.

Artículo 21.

Vacancias:

Cuando por fallecimiento, renuncia o causa legal, cesare en sus funciones un diputado, la Junta Directiva, sin hacer declaratoria alguna, dentro del término de diez días de producirse la vacante, llamará al suplente respectivo o, en su defecto, a su sustituto de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 20 de este Reglamento.¿ (cursiva y negrita nuestra)

De los artículos transcritos se infiere que los Diputados Suplentes devengarán los emolumentos del principal, sólo cuando el mismo goza de licencia sin sueldo, ya que de lo contrario no se le llamará a suplirlo, al menos que la Junta Directiva lo considere de emergencia.

En consecuencia, el derecho a dieta o emolumentos por razón de la supuesta analogía con los Legisladores Suplentes de la Asamblea Legislativa a nuestro juicio no procede, ya que se trata de patrimonios independientes uno del otro. El del Parlamento Centroamericano lo conforman los aportes que realizan los Estados miembros, mientras que el patrimonio de la Asamblea Legislativa está consignado en la Ley de Presupuesto del Estado.

Por otro lado, es necesario puntualizar que el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa es de naturaleza territorial y no se extiende al Régimen Interno del Parlamento Centroamericano; es decir, que ambos regímenes son

independientes, por lo que no puede uno regular situaciones del otro. De allí, que ambos regímenes tengan su propio Reglamento Interno de funcionamiento.

A nuestro juicio, el tratamiento del Legislador Suplente en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa se explica por la necesidad política de resolver la participación del Legislador Suplente en el entorno nacional, por lo que se le reconoce unos derechos económicos denominados dietas o emolumentos en compensación a su labor activa como Legislador Suplente.

En el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, los derechos económicos los adquiere el titular del cargo de Diputado y solamente el Suplente podrá acceder a dichos derechos una vez reemplace en propiedad al Diputado correspondiente.

En el Reglamento que rige al Parlamento Centroamericano no encontramos ninguna norma similar, idéntica o parecida a la contenida en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, o sea el artículo 222 del mismo.

Por estas consideraciones opinamos que los derechos económicos del Legislador Suplente contenidos en el artículo 222 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa no pueden ser extendidos a los Suplentes a Diputados del Parlamento Centroamericano, pues su Ley constitutiva no lo permite.

No obstante, las observaciones previamente indicadas, consideramos que las mismas no son óbices para que los gobiernos de los países miembros del Parlamento Centroamericano, puedan incluir en sus presupuestos las correspondientes compensaciones económicas de dichos Diputados, dada la labor igualmente importante que ejercen.

Atentamente,

Linette A. Landau
Procuradora de la Administración
(Suplente)

LAL/12/hf.