

, 8 de marzo de 1993.

Su Excelencia
Ing. Guillermo E. Quijano Jr.
Ministro de Vivienda ✓
E. S. D.

Estimado Señor Ministro:

A través de la presente, damos contestación a su oficio N°DSM/C/127/93, donde nos solicita consejo jurídico relacionado con el tema "Legisladores, lanzamiento y áreas revertidas, y, si impide la Inmunidad Parlamentaria que a un Legislador arrendatario de una vivienda, ubicada en el Area Canalera, administrada por el Ministerio de Vivienda, se le pueda promover demanda de lanzamiento de dicha vivienda, por morosidad.

Comoquiera que no existen disposiciones que reglamenten, las funciones judiciales de la Asamblea Legislativa establecidas en el artículo 154 de la Constitución Nacional, así como tampoco el procedimiento que deberá seguir la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales, de dicha Asamblea, consideramos necesario hacer algunas consideraciones previas sobre la prerrogativa denominada "INMUNIDAD PARLAMENTARIA" y el procedimiento penal.

El artículo 149 de la Constitución Nacional, fue reiterado, por el artículo 204 de la Ley 49 de 1984, modificada por la Ley 7 de 27 de mayo de 1992, que contiene el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, el cual es del siguiente tenor:

"Artículo 204: Cinco días antes y cinco días después durante el período de cada legislatura los miembros de la Asamblea Legislativa gozarán de inmunidad. En dicho período no podrán ser perseguidos ni detenidos por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa."

Esta inmunidad no surte efecto cuando el legislador renuncia a la misma, en caso de flagrante delito y en los otros supuestos mencionados en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 152 de la Constitución.

El legislador podrá ser demandado civilmente, pero no podrán decretarse secuestros u otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de su elección hasta el vencimiento de su período...".

- o - o -

Es primordial antes de proceder a absolver la pregunta formulada, determinar en qué consiste la inmunidad parlamentaria y cómo está concebida en nuestro ordenamiento jurídico.

De conformidad con la doctrina y los principios de Ciencias Políticas, la Inmunidad Parlamentaria es un derecho que garantiza al parlamentario su exclusión de todo proceso por el tiempo que esté determinado y mientras ejerza su función, a fin de evitar la utilización de estos recursos para impedir un desenvolvimiento imparcial, vertical e independiente en el ejercicio de su cargo.

Es por demás aceptado que tal garantía procura el revestimiento a la personalidad del parlamentario de una seguridad en cuanto al desempeño de sus funciones y de que no será objeto de investigación, juzgamiento o condena por razón de las delicadas funciones a él encomendadas. En nuestro sistema jurídico, la inmunidad parlamentaria está contemplada en el artículo 149 de la Constitución Nacional cuyo texto es del tenor siguiente:

"Artículo 149: Cinco días antes del período de cada legislatura, durante ésta y hasta cinco días después, los miembros de la Asamblea Legislativa gozarán de inmunidad. En dicho período no podrán ser perseguidos ni detenidos por causas penales o policivas, sin previa autorización de la Asamblea Legislativa.

Esta inmunidad no surte efecto cuando el Legislador renuncie a la misma o en caso de flagrante delito.

El Legislador podrá ser demandado civilmente, pero no podrán decretarse secuestros u otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de su elección hasta el vencimiento de su período."

- o - o -

No obstante la interpretación del artículo de la Carta Magna, es necesario aclarar que, en materia civil dicha prerrogativa subsiste durante todo el período para el cual fue electo un legislador al tenor de lo preceptuado en el último párrafo del artículo 149, que a la letra dice:

"Artículo 149:

.....
 El Legislador podrá ser demandado civilmente, pero no podrán decretarse secuestros u otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de su elección hasta el vencimiento de su período."

- o - o -

Ahora bien, mucha es la doctrina, jurisprudencia, legislación que en materia "PENAL", se refieren los más ilustrados juristas nacionales y extranjeros en lo que se refiere al análisis preciso del artículo 149 de la Carta Magna; a contrario sensu, podemos referirnos a lo que en materia vicil versa el citado artículo.

Pareciera advertirse, una laguna o vacío legal, que impide, precisar de que manera pudiese ser demandado civilmente una persona que ostenta el grado de Legislador, toda vez que si bien es cierto el tercer párrafo del artículo 149 de la Constitución Nacional, autoriza manifiestamente que el "Legislador podrá ser demandado civilmente", pero casi instantáneamente la misma norma lo autodefende de manera estricta, al señalar seguidamente que no podrán decretarse secuestros u otras medidas cautelares sobre su patrimonio.

Afortunadamente esta disposición, que señala que los legisladores podrán ser demandados civilmente, no fue circunscrita en forma, tiempo, modo o lugar como sucede cuando a materia penal o policiva se refiere.

Por la relación que guarda con la consulta en estudio, veamos someramente las disposiciones que aluden a las obligaciones que tienen los arrendatarios.

Los artículos 1307 y 1308 del Código Civil señalan lo siguiente:

"Artículo 1307: El arrendatario está obligado a:

1) A pagar el precio del arrendamiento en los términos convenidos.

2) ...".

3)".

- o - o -

"Artículo 1308: Si el arrendador o el arrendatario no cumplieren las obligaciones expresadas en los artículos anteriores, podrán pedir la rescisión del

contrato y la indemnización de daños y perjuicios, o sólo esto último, dejando el contrato subsistente."

- o - o -

Ambos preceptos (1307 y 1308), se explican por sí mismo sin mayor dificultad.

Por su parte, el artículo 1391 del Código Judicial, es del siguiente tenor literal:

"Artículo 1391: El lanzamiento será decretado en los siguientes términos:

1)

2) Cuando el arrendatario está en mora en el pago de sus alquileres correspondientes a dos (2) o más períodos consecutivos, si se tratare de un predio urbano, o de un período entero si se tratare de predio rústico;

3)"

- o - o -

Por otra parte, si analizamos la Ley 93 de 4 de octubre de 1973, por la cual se dictan medidas sobre arrendamiento y se crea en el Ministerio de Vivienda, la Dirección General de Arrendamientos, en su Capítulo VII (DE LOS DESAHUCIOS Y LOS LANZAMIENTOS), en su artículo 41, el mismo señala lo siguiente:

"Artículo 41: No procederá el lanzamiento por mora de un bien inmueble destinado para vivienda cuando el arrendatario o las personas que habitan con él no están en condiciones materiales de pagar el canon de arrendamiento por enfermedad, falta de trabajo o por carencia de otras fuentes de ingresos no salariales; condiciones que deberán ser debidamente comprobadas por la Comisión de Vivienda respectiva."

- o - o -

En primera instancia, la norma no hace distinción alguna sobre a quienes se les deberá aplicar exclusivamente este artículo, entendiéndose que el mismo es aplicable a toda persona que sea arrendatario, sin excepciones; por otra parte la misma señala cuándo no procederá el lanzamiento y en qué circunstancias de una manera clara y sin mayores complicaciones.

Así pues, luego de haber esbozado de una manera amplia y general las normas aplicables o posibles, procedemos a analizar

lo medular de su consulta, lo cual se encuentra concentrado en el tercer párrafo del artículo 149 de la Constitución Nacional.

Tal como se manifestó en párrafos precedentes, el artículo 149 del Texto Fundamental es claro al señalar que el Legislador podrá ser demandado civilmente, pero haciendo la salvedad, de que no podrán decretarse secuestros u otras medidas cautelares sobre su patrimonio.

Ahora bien, cabe formularnos la siguiente interrogante: ¿Se puede considerar el lanzamiento como un secuestro o una medida cautelar?

Para contestar dicha interrogante, es imprescindible que analicemos la figura jurídica del secuestro; sobre el particular, el Diccionario de Derecho Procesal Civil, de EDUARDO PALLARES Décimotercera edición, 1981, nos brinda la siguiente definición:

"SECUESTRO: El depósito que se hace de una cosa en litigio, en la persona de un tercero mientras se decide a quien pertenece la cosa. Puede ser convencional, legal o judicial. En primer caso se hace por voluntad de los interesados, en el segundo por mandato legal y en el tercero por orden del juez."

- o - o -

Se entiende así pues, que el secuestro es una especie de depósito de una cosa litigiosa, en poder de un tercero, hasta que se decida a quién debe entregarse. Tanto en la ley como en la práctica se emplea la palabra secuestro como sinónimo de embargo, pero con más propiedad el secuestro implica siempre la existencia de un depósito, cosa que no sucede siempre con el embargo.

El mismo Diccionario de Derecho Procesal Civil, de Eduardo Pallares, nos facilita la definición de lanzamiento, aunque con ✓ juga el verbo en otro tiempo:

"LANZAR: Desocupar judicialmente el inmueble arrendado. Obligar materialmente al inquilino a entregar la casa arrendada al arrendatario."

- o - o -

Observamos así, que ambos términos distan el uno del otro en cuanto a su significado, interpretación, sentido y efecto, por lo que mal podrían confundirse estas dos figuras. Siendo así, se desprende obvia y lógicamente, que el acto civil (la demanda), insertada en el tercer párrafo del artículo 149 de la Constitución Nacional no se encuentra ligado a ninguna condición y, aunado a esto, queda manifiesto que la figura del

LANZAMIENTO no representa ninguna forma de secuestro ni mucho menos una medida cautelar.

Podemos concluir que según la Ley N°7 de 27 de mayo de 1992, por la cual se reforma la Ley N°49 de 4 de diciembre de 1984, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, ésta tiene única y exclusivamente, en lo que respecta a inmunidad parlamentaria, competencia dentro del marco legal y jurídico, para conocer de las acusaciones o denuncias que se presenten contra los miembros de la Asamblea Legislativa y determinar si hay lugar a formación de causa, toda vez que las causas que se originen, sean en materia penal o policiva durante todo el período de su legislatura tal y como lo establece el artículo 204 de nuestra Carta Magna, reservando exclusivamente lo que respecta a materia civil, a los Tribunales Ordinarios.

No obstante y, si bien es cierto, la Inmunidad Parlamentaria, está dirigida a proteger la persona del Legislador por la investidura que el mismo ostenta, señalando que no podrán decretarse secuestros u otras medidas cautelares; pero en lo que respecta en materia de arrendamiento, el lanzamiento no representa ni un secuestro, ni una medida cautelar y son los propios Legisladores, los que hacen las leyes, los primeros que deben cumplirlas en el estricto sentido de la palabra.

En consecuencia, esta Procuraduría considera que sí procede la Demanda Civil de lanzamiento por morosidad, en que incurren los legisladores que habiten viviendas en el Area Canalera, ya que no existe ninguna disposición jurídica que lo impida.

De esta manera esperamos haber podido absolver su interesante consulta.

Con mi más alto respeto y consideración.

Atentamente,

LICDO. DONATILO BALLESTEROS S.
Procurador de la Administración.

/mder.