

, 9 de julio de 1987.

Licenciado  
Silverio Rodríguez H.  
Fiscal Segundo Superior del  
Primer Distrito Judicial.  
E. S. D.

Señor Fiscal Superior:

Doy respuesta a su Nota N°252 fechada 7 del corriente, en la que me consulta si de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico vigente, son procedentes citaciones para que rindan declaración indagatoria por supuestos hechos delictivos cursadas a algunos honorables Legisladores.

Como es de su conocimiento, la norma constitucional que regula la materia es el artículo 149 de la Constitución Política vigente, que preceptúa:

"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 del vencimiento de su período."

La norma reproducida fue reiterada en el artículo 204 de la Ley 49 de 1984, por la cual se adoptó "el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa", que establece:

"Artículo 204: Cinco días antes y cinco días después y 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 renuncie 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 secuestro u otras medidas cautelares sobre su patrimonio, desde el día de su elección hasta el vencimiento de su período."

- o - o -

De acuerdo a las normas reproducidas, el período de inmunidad, durante el cual los honorables Legisladores no podrán ser perseguidos ni detenidos por causas penales o policivas sin autorización previa de la Asamblea Legislativa, es el comprendido entre los cinco (5) días anteriores y los cinco (5) posteriores a cada legislatura.

Esta norma hay que interpretarla en relación con lo establecido en el artículo 143 de la misma Carta, que define lo que se entiende por legislatura. Esta norma establece:

"Artículo 143: La Asamblea Legislativa se reunirá por derecho propio, sin previa convocatoria, en la capital de la República, en sesiones que durarán ocho meses en el lapso de un año, dividido en dos legislaturas ordinarias de cuatro meses cada una. Dichas legislaturas se extenderán del primero de septiembre hasta el treinta y uno de diciembre y del primero de marzo al treinta de junio.

También se reunirá la Asamblea Legislativa, en legislatura extraordinaria, cuando sea convocada por el Organó Ejecutivo y durante el tiempo que éste señale, para conocer exclusivamente de los asuntos que dicho Organó someta a su consideración."

- o - o -

Por tanto, la legislatura es uno de los dos períodos en que se divide el de sesiones de la Asamblea Legislativa, cada uno de los cuales consta de cuatro (4) meses, comprendido el primero entre el 1º de septiembre hasta el 31 de diciembre y el otro entre el 1º de marzo y el 30 de junio. Por tanto, el período de inmunidad consagrado en la Constitución como fuero de los honorables Legisladores expiró, respecto de la última legislatura, el 5 de julio corriente.

Cabe anotar que la norma constitucional comentada implica una reducción del período de inmunidad respecto del que gozaban los Diputados a la Asamblea Nacional, con arreglo al artículo 114 de la Constitución de 1946, pues según esa norma el período de inmunidad se extendía desde "el día de su elección y por el término del período para el cual" fueron electos. Aparte de que dicho fuero los amparaba para no "ser demandados civilmente durante el tiempo comprendido entre los treinta (30) días anteriores y los treinta (30) días posteriores a cada período de sesiones". En cambio, según el régimen actual, la inmunidad se extiende únicamente por el período de cada legislatura y durante los cinco días anteriores y posteriores a ésta, aparte de que se permite que el Legislador pueda ser demandado civilmente, aunque no son viables medidas cautelares de carácter económico.

Es por ello que el Dr. Quintero al comentar esta evolución constitucional, expresa:

"d) Disminuyó acertadamente el privilegio parlamentaria, cuyo lapso había sido exagerado por las Constituciones de 1946 y de 1972, las cuales lo extendían a los años que duraba el mandato legislativo. El nuevo texto lo limita a 'cinco días antes del período de cada legislatura, durante ésta y hasta cinco días después'... Sin embargo, agregó una nueva e inexplicable modalidad inmunitaria según la cual: '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'." (FABREGA P., Jorge, Estudios de Derecho Constitucional Panameño, Editora Jurídica Panameña, Pag. 107, Panamá, 1987).

- o - o -

El fundamento de esta limitación a la inmunidad parlamentaria, lo expusieron los miembros de la Comisión designada

para elaborar el proyecto de reformas a la Constitución, que se concretaron en el Acto Constitucional de 1983, así:

"Lic. JOSE A SOSSA: .....

.....  
 Pienso que se debe limitar la inmunidad, tanto en la experiencia previa al 72 como en la posterior, quizás más abundante en la posterior al 72, la figura de la inmunidad parlamentaria ha llevado ciertamente a excesos y abusos que es necesario prevenir hacia el futuro. Por lo tanto, pienso que debe limitarse en esta reforma constitucional." (V. Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá, Acta Nº7, pág. 18).

- o - o -

"DR. CAMPO ELIAS MUÑOZ:.....

.....  
 Creo que debe tenerse mucho cuidado con la inmunidad parlamentaria. Esta es una conquista necesaria para garantizarle al Legislador que puede realizar una labor sin temor a la ingerencia de otros Poderes en el Poder Legislativo, mediante el abuso del poder especialmente; pero esa inmunidad no puede llegar hasta el extremo de que tengamos individuos que cometen delitos, incluso comunes, y que no haya forma ni siquiera de llevarlos a declarar ante la autoridad del Ministerio Público que inicia la investigación correspondiente por la comisión de ese delito. La inmunidad no debe ser entendida como impunidad para cometer delito, sino como garantía del Representante o del Legislador para que pueda emitir una opinión política sin temor, aunque sea adversa al gobernante de turno, sin ser objeto de represalia de alguna índole. Eso me parece muy importante. La inmunidad Parlamentaria no debe permitir que se abuse de ella. Se debe mantener pero con mayores restricciones." (V. Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá, Acta Nº8, pag.22 - 23).

- o - o -

" Dr. MARIO GALINDO: El artículo 137 se refiere a la inmunidad parlamentaria y si trae algunas novedades en relación con las normas constitucionales tradicionales en Panamá y otros países. Podríamos decir que la Constitución actual, al igual que la del 46 y la del 41, consagra un régimen de inmunidad parlamentaria, amplio, en el sentido de que, al legislador, diputado o congresista o como se le quiera denominar, no se le podía seguir juicio de carácter penal mientras estuviera investido del cargo de legislador, sino era con la anuencia o autorización del cuerpo legislativo. Esta norma pretende limitar un poco la inmunidad parlamentaria.

Al leerla, ustedes apreciarán que, efectivamente, se hace menos abarcadora la inmunidad.

Me parece oportuno destacar que este tema también fue objeto de una consideración prolija por parte de la subcomisión y nos apartamos del proyecto original presentado por el Licenciado Sossa porque nos pareció que dejaba a los legisladores sumamente desprotegidos frente a la posibilidad de persecuciones de tipo político. Esta norma que propone la subcomisión, si bien, no se va al extremo de protegerlos a ultranza, por así decirlo, los protege en la forma que la subcomisión estima razonable." (V. Comisión Revisora de la Constitución Política de la República de Panamá, Acta NQ21, págs.7 - 8).

- o - o -

Conviene observar que sobre el concepto de inmunidad parlamentaria, los diccionarios jurídicos la definen como "prerrogativas procesales 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". Algunos distinguen los conceptos de inmunidad parlamentaria e inviolabilidad parlamentaria, entendiendo por esta última la prohibición de castigar "al senador o diputado por las manifestaciones o votos que como tal haya formulado, porque tales ideas,

expresiones y actitudes no se consideran nunca delictivas, para determinar la libertad de las funciones". Esto último es lo que instituye el artículo 148 de la Carta Política vigente, al establecer que los "miembros de la Asamblea Legislativa no son legalmente responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su cargo".

A su vez, el Dr. Quintero define la citada inmunidad parlamentaria como "el privilegio de que gozan los diputados de no ser llamados a juicio criminal o policivo, sin permiso de la Asamblea Legislativa de que forman parte. De aquí que la llamada inmunidad sea esencialmente de tipo penal, es decir, rige con respecto a las leyes penales y frente a las autoridades judiciales y administrativas por actos delictivos del individuo investido del cargo de diputado" (Derecho Constitucional, T.I, pág. 495).

Por otro lado, aunque el artículo 154, numeral 2, de la Carta Política instituye, como una de las funciones judiciales de la honorable Asamblea Legislativa, 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, caso en el cual autorizará el enjuiciamiento del Legislador de que se trate por el delito que específicamente se le impute", tal atribución a mi juicio debe ser ejercida en los supuestos a que se refiere el artículo 149 de dicha Carta, esto es, durante el período en que gozan de inmunidad los honorables Legisladores. Y es que la última norma citada señala, precisamente, que es durante ese período en que se requiere la autorización de la Asamblea para que un honorable Legislador pueda ser encausado o detenido.

Hay que recordar que el artículo 87, literal b) del numeral 2, del Código Judicial vigente atribuye competencia al Pleno de la honorable Corte Suprema de Justicia para juzgar, entre otros funcionarios públicos, a "los Miembros de la Asamblea Legislativa", por delitos comunes o faltas.

En orden a lo anterior, el artículo 2129 del Código Judicial vigente, si bien establece que los honorables Legisladores, al igual que otros funcionarios públicos de alta jerarquía, no están obligados a acudir a las citaciones que las autoridades competentes le formulan en calidad de testigos, peritos o facultativos, sino que pueden hacerlo por medio de certificación jurada, ello lo limita a "mientras gocen de inmunidad", por lo que una vez que ésta cesa, rigen las normas generales; de donde se sigue que deben aplicarse los artículos 2112 y ss. de ese cuerpo de leyes, para los efectos de la consulta planteada.

Resulta oportuno indicar, como lo ha venido señalando reiteradamente esta Procuraduría desde hace muchos años, que las consultas deben formularse antes de que se adopte la medida o se siga el procedimiento a que se refiere la consulta, dado que después ello resulta extemporáneo, porque pierde su razón de ser el dictamen que se emita.

Además, como su consulta versa sobre un tema de importancia en el campo penal, en cuya jurisdicción interviene el señor Procurador General de la Nación, pienso que sobre este aspecto debe tomarse en consideración su criterio.

De usted, atentamente,

Olmedo Sanjur G.  
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/mder.