

, 29 de noviembre de 1991

Honorable Legislador
Lic. Marco Amaglio
Presidente de la
Asamblea Legislativa
E. S. D.

Honorable Legislador Presidente:

Con beneplácito quiero referirme a su Oficio N°071-DAL-PRES, fechado 13 de noviembre de 1991 en el cual nos formulan consulta relacionada con el tema de la inmunidad parlamentaria y lo hace bajo las siguientes interrogantes:

"Hechas las consideraciones anteriores, me permito solicitarle, respetuosamente, responder al siguiente cuestionario.

1. Quién puede levantar la inmunidad parlamentaria a un legislador?
2. Quién es la autoridad, o el organismo que puede recibir, aceptar o desestimar la renuncia a la Inmunidad Parlamentaria presentada por un legislador?
3. Puede una autoridad u organismo distinto al que le corresponde por competencia, recibir, aceptar o desestimar la renuncia a la Inmunidad Parlamentaria, presentada por un Legislador? De ocurrir ésto, qué efecto jurídico conlleva el acto así ejecutado?
4. Cuando se dictó el numeral 3 del Artículo 821 del Código Administrativo, a los miembros de la Asamblea Legislativa se le denominaba Representantes. Hoy, a los miembros de la Asamblea Legislativa se les denomina Legisladores. Cambie el concepto -Representantes- la interpretación que actualmente debe darse al numeral 3 del Artículo 821 del Código Administrativo?
5. Al denominarse hoy -Legislador- a los miembros de la Asamblea, deja sin efecto al ordinal 3 del Artículo 821

dal Código Administrativo, creando una laguna legal en cuanto 'ante quien' debe surtirse la renuncia, o con ello se permite renunciar a un legislador, no sólo ante una autoridad cualquiera, sino hasta ante un particular?"

- o - o -

Es primordial antes de proceder a absolver las preguntas formuladas, determinar en que consiste la inmunidad parlamentaria y como está concebida en nuestro ordenamiento jurídico.

De conformidad con la doctrina y los principios de Ciencias Políticas la inmunidad 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 independientemente en el ejercicio del 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 el 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 del vencimiento de su período."

- o - o -

El texto de la norma transcrita revela que se dan varios presupuestos que es preciso analizar para un mejor entendimiento de la disposición. En primer término podemos señalar que se establece como inicio del período de inmunidad del parlamentario cinco (5) días ante de cada legislatura y su terminación ocurre cinco (5) días después de la clausura de la

respectiva legislatura. Durante este lapso por mandato constitucional los miembros de la Asamblea Legislativa gozan de inmnidad.

En segundo lugar se resalta que mientras dure la legislatura los integrantes de la Asamblea Legislativa no podrán ser perseguidos ni detenidos por causas penales o policivas, salvo que la Asamblea Legislativa así lo autorice. Conviene establecer que el constituyente produjo una protección al parlamentario durante el período de la legislatura, impidiendo que fuese perseguido o detenido por causas penales o policivas y que si durante ese período existían méritos para iniciar una investigación de tipo penal o policiva, o para perseguir al parlamentario como un autor de delito o falta, para una instrucción sumarial o investigación, se requería el permiso previo de la Asamblea Legislativa, sin el cual mientras estuviera funcionando la legislatura no podría llevarse a cabo.

Lo anterior nos ubica en condiciones de concluir que la inmunidad está restringida al período de cada legislatura teniendo como punto de partida 5 días antes y como punto final 5 días después de cada período legislativo. Igualmente se nos indica que en el evento de que un legislador deba ser investigado en razón de vincularse a la ejecución de un delito o una falta policiva que así lo amerite, si la instrucción sumarial o investigación debe iniciarse cuando está funcionando la legislatura, es preciso que el funcionario de investigación o instrucción obtenga la aprobación de la Asamblea Legislativa para proceder contra el miembro de la misma, en lo relacionado con el hecho que se le atribuye.

El segundo párrafo de la norma transcrita desvanece todo efecto jurídico a favor del legislador cuando renuncia a la inmunidad o cuando es sorprendido en flagrante delito. La interpretación que debe ofrecerse sobre esta inciso es que a pesar de estar funcionando la legislatura, si un legislador afectado por una investigación y a quien se le atribuye delito alguno o falta policiva, se despoja de su inmunidad para someterse a la investigación mediante renuncia, la protección que brinda la inmunidad y que le coloca en situación diferente al resto de los ciudadanos por razón de su cargo, no surte efecto jurídico alguno y en consecuencia puede ser investigado en las mismas condiciones, con los mismos derechos, garantías y con igual tratamiento que se le otorgaría a cualquier ciudadano. Este segundo párrafo del artículo 149 de la Constitución Nacional no requiere aprobación del organismo legislativo, por cuanto que según el inciso primero, la autorización para ser investigado que debe dar la Asamblea Legislativa o para ser procesado, está relacionada con la existencia de la inmunidad o se produce cuando a pesar de los cargos que puedan formularse, el parlamentario no renuncie y se haga necesario que la investigación o el juzgamiento se llave a cabo con la autorización

de la Asamblea Legislativa, especialmente si se inicia durante una legislatura.

Si el parlamentario renuncie a su inmunidad entonces está despojándose de esa garantía y de esa condición especial que en razón del cargo tiene, y como la inmunidad no surte efectos por la renuncia, nada tiene que proteger la Asamblea Legislativa al autorizar, ya que esa autorización solo es requerida en ausencia de la renuncia y durante la legislatura.

En relación con su primera pregunta sobre "quien puede levantar la inmunidad parlamentaria a un legislador", debemos insistir en el hecho de que fuera del período de la legislatura, salvo 5 días antes y 5 días después el legislador no goza de inmunidad. Durante la legislatura existen dos formas por las cuales la inmunidad pierde efectos. La primera de ellas porque durante ese período la Asamblea Legislativa autorice el procesamiento por causa penal o policiva del parlamentario, y es a través de la autorización de la Asamblea Legislativa que puede levantarse la inmunidad durante el período de la legislatura. La otra fórmula es la renuncia que haga el parlamentario y debe entenderse que tal renuncia debe invocarse o hacerse valer ante el funcionario autorizado para llevar a cabo la instrucción sumarial o investigación, ya que es ante el mismo, donde podría hacer valer su inmunidad y oponer tal garantía o derecho frente a una causa penal o policiva. En consecuencia, si el propio legislador que es el titular de ese derecho renuncia al mismo, debe hacerlo ante el funcionario a cuyo cargo se encuentra la investigación del hecho que se le imputa o ante el tribunal que deba juzgarlo.

En cuanto a la segunda pregunta cuyo tenor es el siguiente: "Quién es la autoridad, o el organismo que puede recibir, aceptar o desestimar, la renuncia de la inmunidad Parlamentaria presentada por un legislador", recalcamos que toda persona tiene su derecho para ejercerlo frente a los demás y como la inmunidad representa un derecho para no ser procesado por causas penales o policivas, garantía ésta que puede oponerse ante el funcionario instructor antes de iniciarse una investigación o instrucción sumarial, al iniciarse el período de la legislatura es ante ese funcionario que el parlamentario debe despojarse mediante renuncia de la protección que le brinda la inmunidad.

La norma contenida en el artículo 149 de la Constitución resalta que la inmunidad no surte efecto cuando el legislador renuncia a la misma, ello quiere decir que si el parlamentario concurre ante el funcionario que debe investigarlo y expresamente renuncia a esa protección, la inmunidad no surte efecto alguno y procede la investigación o instrucción de que se trate. No contiene la norma ningún procedimiento posterior a la renuncia y todo indica que basta la manifestación libre y espontánea del parlamentario, para que el funcionario pueda realizar la diligencia que el caso amerite.

En cuanto a su pregunta número 3 es conveniente aclarar que ni la ley que contiene el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, ni la Constitución Nacional contienen norma alguna que indique que la renuncia que haga un legislador como titular de ese derecho de la inmunidad parlamentaria, deba ser sometido a trámite alguno para aceptarla, y aprobarla, pues tenemos que entender que la renuncia es un acto voluntario por el cual el titular que es el parlamentario, manifiesta su deseo de no acogerse a las prerrogativas que contiene la inmunidad parlamentaria y lo hace ante el funcionario que estaría impedido para investigarlo de no existir la renuncia y durante un período de legislatura. Es mi opinión que el funcionario competente para aceptar la renuncia a esa inmunidad es precisamente aquel ante quien podría oponer se ese derecho y en este caso el funcionario de la instrucción.

En relación con la pregunta contenida en el numeral cuarto cuyo texto nos permitimos transcribir, debemos indicar lo siguiente "Cuando se dictó el numeral 3 del Artículo 821 del Código Administrativo, a los miembros de la Asamblea Legislativa se les denominaba Representantes. Hoy, a los miembros de la Asamblea Legislativa se les denomina Legisladores. Cambia el concepto -representantes- la interpretación que actualmente debe darse al numeral 3 del Artículo 821 del Código Administrativo".

Esta norma está referida a las renunciaciones del cargo y no de las prerrogativas en razón del cargo. En otros términos, se trata de indicar que los otrora Representantes de Corregimiento, como miembros de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento, al renunciar al cargo deben hacerlo ante la misma Asamblea o ante el Órgano Ejecutivo y cuando el artículo 821 se refiere a las licencias, excusas y renunciaciones, necesariamente debemos entender, que se trata de actos relacionados con el cargo en sí y en el caso particular al ejercicio del cargo. El término renuncia que se contiene en esta norma del Código Administrativo no da motivo alguno para pensar que se trata de la renuncia de la inmunidad, pues se refiere como hemos dicho, a la renuncia del cargo y aún cuando pudiera deducirse que al referirse a los Representantes, debemos entender que en la actualidad corresponde al cargo de Legislador, indudablemente que la renuncia de cualquier parlamentario para continuar en ejercicio de sus funciones debe presentarla ante la Asamblea Legislativa, que llamaría a su Suplente sin más trámite.

Finalmente su consulta contiene el cuestionamiento número 5 que como hemos explicado en el punto anterior, no podemos ubicar ante organismo distinto de la Asamblea Legislativa lo relacionado con la renuncia del cargo de Legislador y en efecto así se está cumpliendo y no existe tal laguna legal, ya que es frecuente que los titulares soliciten licencias, presenten excusas ante las cuales los suplen o reemplazan con Suplentes correspondientes, sin que ello pueda interpretarse como el renunciamiento a la inmunidad por parte del legislador en uso de

licencia temporal.

Abundando en el tema bajo examen, nos permitimos transcribir para su ilustración parte de la opinión expresada por la Honorable Corte Suprema de Justicia en resolución fechada 19 de abril de 1991 en relación con la interpretación que pueda ofrecerse al artículo 149 de la Constitución que se relaciona con la inmunidad parlamentaria.

"De conformidad con el numeral 2 del artículo 87 del Código Judicial corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia conocer de las causas por delitos comunes o faltas cometidas por los miembros de la Honorable Asamblea Legislativa. Dicha competencia es privativa y, en principio, el enjuiciamiento de los Honorables Legisladores está supeditado a una autorización previa del Pleno de los parlamentarios, acorde con el artículo 154, numeral 2 de la Constitución Nacional, por aquello de la inmunidad parlamentaria.

Al respecto resulta oportuno destacar el criterio delimitador de la aludida inmunidad parlamentaria anotado por el Pleno de esta corporación de justicia en reciente sentencia de 22 de marzo de 1991, dentro de la objeción por inexecutable propuesta por el Órgano Ejecutivo del Proyecto de Ley aprobado por la Asamblea Legislativa, por el cual se desarrollan las normas constitucionales que consagran la inmunidad parlamentaria:

'Tanto el Ejecutivo como la Procuraduría, han sostenido que el artículo 5 del proyecto infringe el artículo 149 de la Constitución, toda vez que requiere o parece requerir la autorización parlamentaria para juzgar un legislador aún cuando éste se halla fuera de su período de inmunidad. En cuanto a este punto, la Corte coincide con ambas autoridades. Pues, en efecto, de acuerdo con el sentido del artículo 149 de la Constitución, sólo durante el período de inmunidad del Legislador es necesaria la autorización de la Asamblea para que aquél pueda ser juzgado por la Corte Suprema. De modo que, mientras dicho período sea el comprendido

entre cinco días antes y cinco días después de cada legislatura ordinaria, sólo durante un lapso será necesaria la llamada autorización de la Asamblea para juzgar a un Legislador por delitos comunes o faltas que haya cometido.†

No obstante, dicha inmunidad no es absoluta como bien se expresa en el mencionado fallo. Veamos:

'En lo penal, la inmunidad parlamentaria significa que los diputados o legisladores, durante el lapso que determine la Constitución, no podrán ser perseguidos, detenidos ni procesados por causas penales (y policivas' en Panamá) sin autorización del Órgano Legislativo.

Es preciso advertir que la inmunidad no es absoluta, es el sentido de que el diputado o legislador puede perderla: a) Si renuncia a ella; b) Si la mayoría de la Asamblea Legislativa se la suspende; d) Si el diputado es sorprendido en flagrante delito. Por otra parte, la inmunidad no exime al legislador de responsabilidad penal ulterior. Si por ejemplo, delinque durante su período de inmunidad, al expirar éste el legislador puede ser perfectamente detenido, procesado, juzgado y condenado, si hay mérito para ello.'

En el caso que nos ocupa a fojas 757 del expediente nota de 16 de septiembre de 1990 dirigida por el Legislador Elías Castillo al señor Procurador General de la Nación, en cuya parte pertinente manifiesta expresamente lo siguiente:

'Señor Procurador:

La presente tiene la finalidad de comunicarle formalmente nuestra decisión de renunciar a nuestro fuero legislativo a fin de someterse a las investigaciones y a lo que en Derecho proceda, con respecto a las causas

criminales en las que se me vincula, y por las que usted solicitó el levantamiento de la inmunidad al pleno de la Asamblea Legislativa.

Con la seguridad de que esta renuncia expresa... (subraya del Pleno).

El texto anterior pone de manifiesto la renuncia expresa, libre espontánea y simple, es decir, sin condición, formulada por el Legislador ELIAS CASTILLO de su inmunidad parlamentaria. Este acto de voluntad expresado en la referida nota constituye una circunstancia que hace totalmente viable que la Corte proceda de la autorización previa del Organismo Legislativo para dictaminar lo que en derecho proceda dentro del presente sumario, puesto que dicha concurrencia corresponde a una de las formas como los miembros del parlamento pierden la prerrogativa de su inmunidad en materia penal, tal como quedó establecido en párrafos que anteceden.

Encontrándose, por tanto, atribuida la competencia privativa del Pleno para estas causas penales por razón del cargo que ostenta el imputado como Legislador de la República esta Corporación de Justicia debe calificar la presente encuesta sumarial con base al scopus de pruebas obrantes en el expediente." (Registro Judicial - Abril de 1991 - Fs.74 - 75).

- o - o -

Por mandato de la propia Constitución Nacional, es a la Corte Suprema de Justicia a quien corresponde la guarda de la Constitución Nacional, tal como lo establece el artículo 203 en el numeral 1 y como quiera que sobre el tema bajo estudio y en consulta a este elevado organismo jurisdiccional se ha pronunciado, tal como lo hemos dejado transcrito en líneas atrás, nos resulta aconsejable tener presente ese pronunciamiento a los efectos de la interpretación e los alcances de la inmunidad, y a la forma en que pueda ser ineficaz ya por autorización de la Asamblea Legislativa durante el período de la legislatura o por renuncia del legislador en el mismo período, puesto que cuando no funciona la legislatura se carece de ese derecho.

En los términos anteriores dejo resuelta su interesante consulta y ojalá que hallamos podido ilustrar con nuestra opinión sobre el tema consultado.

Atentamente,

LICDO. DONATELO BALLESTEROS S.
Procurador de la Administración.

DBS/oder.