

*República de Panamá**Panamá* 30 de junio de 1993.*Procuraduría de la Administración*

Honorable Legislador
José Domingo Torres
E. S. D.

Honorable Legislador:

Me refiero a su nota fechada 23 de junio último, en la que se nos plantea interrogante sobre la Inmunidad Legislativa, y el alcance jurídico que conlleva el despojo voluntario de la misma en una investigación, o el despojo que por vía del pleno de la Asamblea Legislativa se pueda producir de esta prerrogativa constitucional. Lo medular de su consulta está concebido en el siguiente párrafo:

"La Carta magna y el Reglamento Interno ya citado establece que, mientras los legisladores se encuentren gozando del fuero de inmunidad, estos serán sujetos de investigación sobre aquellos hechos graves que no constituyan delito, a lo interno de la Asamblea, en la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamentos y Asuntos Judiciales.

Ahora bien, es mi intención solicitarle se sirva ilustrarme si, al momento de despojarse voluntariamente de esta prerrogativa constitucional, debe un legislador seguir sometido a la instrucción sumarial que efectúe esta jurisdicción especial descrita ut-supra o, en su defecto, exponerse al proceso que practique la Justicia ordinaria, es decir, el Ministerio Público y el Organismo Judicial, en atención a que no habrá fueros ni privilegios entre los ciudadanos ante la ley."

Vale la pena considerar en primer orden las condiciones en que ha sido otorgada esa inmunidad y las razones que inspiran la misma. En primer lugar el art. 149 de la Constitución Nacional reza así:

"ARTICULO 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 un patrimonio, desde el día de su elección hasta el vencimiento de su período."

La norma pretranscrita contiene varios presupuestos a saber:

Término de duración: el término por el cual se concede la inmunidad está referido a la duración de la legislatura, indicándose que operará a favor del Legislador, amparándole desde cinco días antes del inicio de la respectiva Legislatura, hasta cinco días después de su conclusión.

Tutela de Inmunidad: La prerrogativa que se le concede al Legislador tutela principalmente en materia penal dos principios a saber: a) la no persecución en proceso por causa penal o policiva, b) la no detención por las mismas causas, salvo que exista autorización previa de la Asamblea Legislativa.

De estos principios tutelados tenemos que entender que durante el período en que el Legislador goza de inmunidad no puede iniciarse proceso alguno por causa penal o policiva en su contra, sin que previamente la Asamblea Legislativa lo haya autorizado. De la misma forma sin esta anuencia anticipada del parlamento, no

podría realizarse la detención de uno de sus miembros por asuntos penales o policivos en el lapso de la legislatura, ni durante los cinco días que la anteceden, ni los cinco días posteriores.

La inmunidad es una protección de orden constitucional a favor de los legisladores, para evitar que el ejercicio o el desempeño de su cargo se vea obstaculizado con el solo cumplimiento de formalidades legales -que la ley determina para el hombre o funcionario común;- por lo cual impone como condición para investigarlo, enjuiciarlo, que haya autorización previa de la Asamblea Legislativa. Esta prerrogativa sin embargo, puede ser renunciada en lo que le favorece por cualquier Legislador, entendiéndose que ello le permite al Ministerio Público realizar la investigación de que se trate, sin que sea necesaria la autorización requerida cuando no existe la renuncia.

Es importante considerar lo relacionado con la competencia para la instrucción del sumario cuando proceda la investigación. Para ello resulta de sumo interés referirnos a lo dispuesto en la ley 7ª de 27 de mayo de 1992, que produjo reformas a la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, la cual en su artículo 193A, estableció la nulidad del proceso contra un Legislador sí no existiera la autorización previa de la Asamblea Legislativa o la renuncia del legislador antes de producirse el auto de enjuiciamiento.

Por su parte el artículo 193B, contiene el procedimiento que debe seguirse en la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales, la cual tiene la facultad de examinar las denuncias o acusaciones que se presenten ante el Procurador General de la Nación, en las cuales se exige la aportación de pruebas del hecho como requisito para su admisión. Al cumplir esta formalidad se notificará y se dará traslado al Legislador acusado o denunciado, por término de tres días a fin de que aduzca las pruebas a su favor, autorizándole para que designe un apoderado judicial.

Sí del examen practicado en la Comisión de Credenciales, Justicia Interior, Reglamento y Asuntos Judiciales, se desprende que no existe mérito para levantar la Inmunidad, así se indicará en el informe respectivo, con petición del archivo del expediente, y

en caso contrario, es decir, si hubiese mérito para investigar al Legislador, se pedirá al pleno el levantamiento de la inmunidad, autorizando al Ministerio Público la iniciación del sumario.

La autoridad competente para realizar las investigaciones en asuntos penales o policivos contra un Legislador, es el Ministerio Público, tal se desprende del siguiente artículo:

"ARTICULO 79: Adiciónase el Artículo 193-C a la Ley N° 49 de 4 de diciembre de 1984, así:

Artículo: 193-C: En caso de autorización de las investigaciones, se le comunicará al Ministerio Público a fin de que se inicien las mismas, con la advertencia de que una vez finalizadas deberá remitirse el expediente a la Asamblea Legislativa para que autorice el enjuiciamiento del Legislador de que se trate por el delito que específicamente se le impute."

Lo anterior indica que la única función que tiene la Asamblea Legislativa en la etapa preliminar, es determinar si hay lugar al levantamiento de la Inmunidad, cuando el legislador no haya renunciado a ella, ya que la investigación del delito o falta de que trate, es competencia del Ministerio Público, quien deberá poner en conocimiento de la Asamblea Legislativa, la renuncia a la inmunidad cuando ocurra, para su notificación. Así lo establece el artículo 81 de la Ley 7ª de 1992, en su párrafo final que dice:

"ARTICULO 81: Adiciónase el Artículo 193-E a la Ley N° 49 de 4 de diciembre de 1984, así:

Artículo 193-E:

.....
.....

En caso de renuncia a la inmunidad o de flagrante delito, la Asamblea Legislativa debe ser notificada inmediatamente por la autoridad competente sobre lo ocurrido."

Es durante la instrucción del sumario que se pueden tomar algunas medidas, pero no se podrá detener o afectar la libertad de ningún Legislador sin que lo autorice el pleno de Asamblea Legislativa, a petición del funcionario de Instrucción, -si el delito así lo ameritara- si existe sentencia condenatoria en firme, excepto si hay renuncia o fragante delito.

En síntesis, la responsabilidad de instruir el sumario es del Ministerio Público, aún cuando se trate de Legislador. La Asamblea Legislativa según el reglamento que la rige autorizará su enjuiciamiento en caso de que del sumario resulte mérito para ello por delito, según lo indica el artículo 193C, tal como quedó reformado por la Ley 7 de 1992. Ello es indicativo de que la autoridad jurisdiccional debe esperar que la Asamblea Legislativa le remita el sumario levantado por el Ministerio Público y sea analizado por ella, y se le autorice para poder dictar el auto de enjuiciamiento y proseguir el juicio según lo establecido en la Ley.

No es, que la Asamblea Legislativa se constituya en un tribunal para los efectos del juzgamiento de sus miembros, por cuanto que su intervención -conforme lo establece el numeral 2 del artículo 154 de la Constitución y que desarrolla el capítulo IIº, de la ley 7 de 1992, a partir del artículo 77 y siguientes- queda determinada por la autorización que debe dar para que puedan ser investigados sus miembros que no hayan renunciado a la inmunidad legislativa, y concluida la investigación autorizar o no el enjuiciamiento, según sea el resultado obtenido en el sumario.

Como hemos explicado, la denuncia debe ser presentada ante el Procurador General de la Nación, según lo indica el numeral 1 del artículo 193B, tal como lo dejó reformado de la ley 7 de 1992. Si se hubiese presentado pruebas del hecho, el funcionario del Ministerio Público podrá solicitar en la ausencia de renuncia de la inmunidad, a la Asamblea Legislativa que levante la inmunidad y autorice la investigación, para lo cual se seguirá el procedimiento establecido en los numerales 2, 3, 4 y 5, del mismo artículo antes indicado.

De tal suerte que la función de la Asamblea Legislativa debe estar dirigida a evitar el inicio indiscriminado de la investigación de uno de sus miembros,

garantizando así la efectividad de la inmunidad. Si el legislador renuncia a la misma, se le notificará a la Asamblea Legislativa, para que conozca su renunciamiento y con posterioridad debe evaluar la investigación para los efectos del enjuiciamiento en caso de que proceda.

Así dejo contestada su consulta y espero que la duda planteada quede adecuadamente resuelta.

LIC. DONATILO BALLESTEROS S.
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACION.

/au