



República de Panamá
Procuraduría de la Administración

Panamá, 07 de septiembre de 2021.
C-140-21

Licenciado
John Dorheim
Director General de la
Policía Nacional de Panamá
Ciudad.

Ref.: Procedimiento administrativo a seguir para personas que gozan de inmunidad diplomática y parlamentaria en relación a la comisión de faltas administrativas o penales.

Señor Director General:

Damos respuesta a su Oficio No.DGPN-1593-21 de 27 de julio de 2021, recibida en este Despacho el 29 de julio de 2021, por el cual nos consulta sobre, "*El Procedimiento Administrativo a seguir para personas que gozan de inmunidad diplomática y parlamentaria en relación a la comisión de faltas administrativas o penales*".

Es importante en primera instancia indicarle que, la orientación brindada a través de la presente consulta, no constituye un pronunciamiento de fondo, o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante, en cuanto al tema consultado; no obstante, a manera de orientación y de forma objetiva, nos permitimos contestarle en los siguientes términos:

- **Lo consultado y alcance de nuestra respuesta.**

De acuerdo a lo indicado en su Oficio, su solicitud tiene como propósito obtener un pronunciamiento de este Despacho en torno al "*El Procedimiento Administrativo a seguir para personas que gozan de inmunidad diplomática y parlamentaria en relación a la comisión de faltas administrativas o penales*"; siendo que el mismo "*obedece a investigaciones disciplinarias internas, identificadas con el número de expediente 142-21, llevadas por la Dirección de Responsabilidad Profesional, facultada mediante Ley N.º18 de 03 de septiembre de 1997 (Ley Orgánica de la Policía Nacional) y el Decreto Ejecutivo No.204 de 03 de septiembre de 1997 (Reglamento Disciplinario Interno) en sus artículos 60, 61, 62 y 63 respectivamente*".

Es importante en esta ocasión señor Director General indicarle, que por motivos de la forma como ha sido planteada su solicitud, en esta oportunidad no le es dable a la Procuraduría de la Administración emitir un pronunciamiento específico y/o determinado, sobre el fondo de la consulta, toda vez que nos encontramos en el supuesto de una investigación (en cuanto a posibles infracciones al régimen interno disciplinario y/o, a los procedimientos policiales previamente establecidos en el ordenamiento positivo institucional. Aunado a las limitaciones y reservas que nos impone el artículo 2 de la Ley No.38 de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, que señala que nuestras actuaciones "se extenderán al ámbito jurídico

administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales".

No obstante, por la importancia que reviste el tema objeto de su consulta, concerniente a la correcta interpretación y aplicación de la figura conocida como "inmunidad diplomática y parlamentaria" en nuestro derecho positivo, procederemos a abordar el contenido de ésta, a la luz de las normas constitucionales, legales, reglamentarias y de derecho internacional que a ella se refieren. Veamos:

I. Marco conceptual y fundamentos jurídicos de la "inmunidad diplomática y parlamentaria" en Panamá.

Debemos comenzar señalando que el artículo 15 de la Constitución Política de la República de Panamá, establece que: "*tanto los nacionales como los extranjeros que se encuentren en el territorio de la República, estarán sometidos a la Constitución y a las Leyes*"; mientras que el artículo 19 *ibídem*, consagra la prohibición de los fueros o privilegios personales en los términos siguientes: "*No habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas*".

No obstante, el ordenamiento jurídico panameño ha contemplado algunas excepciones a estas máximas constitucionales, entre las cuales figuran la inmunidad diplomática y la inmunidad parlamentaria, esta última, insubsistente en la actualidad.

Ahora bien, debemos aclarar que la inmunidad diplomática, es un privilegio internacionalmente reconocido, cuya finalidad es proteger al personal extranjero acreditado en una Nación con estatus diplomático, contra posibles agresiones o arbitrariedades, que le impidan el desempeño eficaz de sus funciones, como representantes de los Estados.

De acuerdo a fuentes doctrinales consultadas, es ese el alcance y finalidad de la inmunidad diplomática; misma que hace parte del denominado "status diplomático" (el cual integra un conjunto de privilegios, facilidades, inmunidades e inviolabilidades, entre las que figura la inmunidad diplomática) y se fundamenta jurídicamente en la inmunidad jurisdiccional del Estado, siendo éste, el único que puede invocarlo y renunciar al mismo, en su calidad de sujeto de derecho internacional público.

En este sentido, en su artículo: "De la inmunidad diplomática a la inviolabilidad personal como fuente de responsabilidad patrimonial del Estado", las autoras Natalia Ramírez y Wilmer Leguizamón sostienen lo siguiente:

"La inmunidad diplomática tiene como fundamento jurídico la inmunidad jurisdiccional del Estado, pues la inmunidad de que gozan los Estados también se extiende a sus representantes, para que estos últimos puedan desplegar de forma adecuada el ejercicio de sus funciones. Bajo este entendido, la Convención de Viena de 1961 consagró el régimen de privilegios, facilidades, inmunidades e inviolabilidades que integran lo que la doctrina denomina como el status diplomático de los miembros de las misiones diplomáticas.

Teniendo en cuenta que el fundamento jurídico del status diplomático y la consecuente inmunidad diplomática de dicho status es la inmunidad jurisdiccional del Estado, es necesario precisar que la titularidad del estatus diplomático corresponde al Estado acreditante o al sujeto de derecho internacional que otorga dicha acreditación y no lo agentes

diplomáticos acreditados, quienes son solo beneficiarios; por tanto el Estado es el único que puede invocarlo y el único que puede renunciar al él por el hecho de ostentar la calidad de sujeto de derecho internacional público. No en vano el preámbulo de la Convención de Viena del 61 señala lo siguiente:

'Reconociendo que tales inmunidades y privilegios se conceden, no en beneficio de las personas, sino con el fin de garantizar el desempeño eficaz de las funciones de las misiones diplomáticas en calidad de representantes de los Estado'

Teniendo presentes las anteriores consideraciones, se puede decir que en términos generales el concepto de inmunidad de jurisdicción del personal de la misión diplomática se traduce en sustraer a la persona y las cosas del agente diplomático, de la aplicación de las leyes (Gaviera Liévano, 2005, p. 300) del foro del Estado receptor; es decir, las inmunidades son exenciones 'que consisten en la inaplicabilidad de normas del ordenamiento jurídico, del sujeto que esté obligado a conceder el estatus, a aquellos órganos y personas que tengan el carácter diplomático' (Vilariño, 2011, p.237)".¹ (Resaltado del Despacho).

En igual sentido señalan los autores Maicol Rodríguez Bolaños y Sebastián Portilla Parra, en su artículo académico intitulado: "De la inmunidad diplomática a la inviolabilidad personal como fuente de responsabilidad patrimonial del Estado", lo siguiente:

"La inmunidad evita la jurisdicción del país en el cual ejerce la misión diplomática (CDI, 1980), así como la ejecución del poder estatal en su perjuicio, y es efectiva desde que el agente diplomático entre en territorio del Estado receptor por medio de acuerdo firmado con su consentimiento para ocupar el cargo."² (Resaltado del Despacho).

Así las cosas, en Panamá, la inmunidad diplomática se aplica a los Agentes Diplomáticos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31 de la Convención de Viena de 1961 "sobre Relaciones Diplomáticas", aprobada mediante la Ley N.º65 de 4 de febrero de 1963, la cual establece el alcance de esta figura, en los términos siguientes:

"ARTÍCULO 31

1. El Agente diplomático gozará de inmunidad de la jurisdicción penal del Estado receptor. Gozará también de inmunidad de su jurisdicción civil y administrativa, excepto si se trata:

- a) de una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicado en el territorio del Estado receptor, a menos que el agente diplomático los posea por cuenta del Estado acreditante para los fines de la misión;**

¹ Ramírez Hernández, Natalia Elisa. Leguizamón Arias, Wilmer Yesid. "De la inmunidad diplomática a la inviolabilidad personal como fuente de responsabilidad patrimonial del Estado". Revista Priincipia Juris, ISSN Impreso 0124-2067/ISSN en línea 2463-2007/enero-junio 2017, Vol.14, N.º127, pg.90-91

² Rodríguez Bolaños, Maicol Andrés; Portilla Parra, Sebastian. "Aplicación y límites de la inmunidad diplomática a la ley de las normas del 'ius cogens'". Observatorio de Bioética, Bioderecho y Derechos Humanos y del caso litigioso, Azur & Cía., S.A.S.

- b) **de una acción sucesoria en la que el agente diplomático figure, a título privado y no en nombre del Estado acreditante, como ejecutor testamentario, administrador, heredero o legatario;**
 - c) **de una acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por el agente diplomático en el Estado receptor, fuera de sus funciones oficiales.**
2. El agente diplomático no está obligado a testificar.
 3. El agente diplomático no podrá ser objeto de ninguna medida de ejecución, salvo en los casos previstos en los incisos a), b) y c) del párrafo 1 de este artículo y con tal de que no sufra menoscabo la inviolabilidad de su persona o de su residencia.
 4. **La inmunidad de jurisdicción de un agente diplomático en el Estado receptor no le exime de la jurisdicción del Estado acreditante.”** (Resaltado del Despacho)

De modo similar, el numeral 1 del artículo XLIII de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y sus Protocolos Anexos, aprobada mediante la Ley N.º36 de 2 de febrero de 1967, dispone que: *“Los funcionarios consulares y los empleados consulares no estarán sometidos a la jurisdicción de las autoridades judiciales y administrativas del Estado receptor por los actos ejecutados en el ejercicio de las funciones consulares”* y el artículo 16 de la Convención sobre Agentes Consulares, aprobada a través de la Ley N.º40 de 16 de noviembre de 1928, señala que *“Los Cónsules no están sujetos a la jurisdicción local por los actos ejecutados con carácter oficial en los límites de su competencia. En el caso de que un particular se considere perjudicado por la acción del Cónsul, presentará su reclamación ante el Gobierno, el cual, si lo considera procedente, la hará valer por la vía diplomática.”*

Por su parte, la Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal, establece en su Artículo 30, la inmunidad de jurisdicción del jefe de la misión y los miembros del personal diplomático de la misión, en los mismos términos y con las mismas excepciones señaladas en el numeral 1 del artículo 31 de la convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, anteriormente citado.

Ante la posibilidad de que puedan darse situaciones en las que personas investidas de inmunidad diplomática o consular, se vean implicadas en actos contrarios a la ética, contravengan las reglas del derecho internacional, el artículo 32 de la Convención de Viena de 1961, señala las circunstancias en las cuales esa prerrogativa funcional puede ser retirada, por parte del Estado acreditante; disposición igualmente contemplada en el Artículo XLV de Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y en el Artículo 32 de la Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal, en lo concerniente a los funcionarios consulares y representantes de Estados, ante otros Estados u organizaciones internacionales, respectivamente.

Cabe agregar asimismo, que más allá de la inmunidad de jurisdicción, son elementos que impiden a la fuerza pública aplicar medidas coercitivas a personas que gozan de inmunidad diplomática o consular, o a su domicilio, o a sus documentos o correspondencia personal, las denominadas “inviolabilidades” de las cuales están investidos, de conformidad con los artículos 29 y 30, de la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas; el artículo XLI, de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; artículos 14 y 18 de la Convención sobre Agentes Consulares

y los artículos 28 y 29 de la Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal, respectivamente; normas de derecho internacional que disponen lo siguiente:

Convención de Viena de 1961, sobre Relaciones Diplomáticas

“ARTÍCULO 29

La persona del agente diplomático es inviolable. **No puede ser objeto de ninguna forma de detención o arresto.**

El Estado receptor le tratará con el debido respeto y adoptará todas las medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad.” (Resaltado del Despacho)

“ARTÍCULO 30

1. La residencia particular del agente diplomático **goza de la misma inviolabilidad y protección de los locales de la misión.**
2. Sus documentos, su correspondencia y, salvo lo previsto en el párrafo 3 del artículo 21, sus bienes, **gozarán igualmente de inviolabilidad.”**

En igual sentido y literalidad, se expresan los artículos 28 y 29 de la Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal, en cuanto la inviolabilidad de la persona del jefe de misión, así como la de los miembros del personal diplomático de la misión; su residencia particular, documentos, y correspondencia.

• **Convención de Viena sobre Relaciones Consulares:**

“ARTÍCULO XLI

Inviolabilidad personal de los funcionarios consulares.

1. Los funcionarios consulares **no podrán ser detenidos o puestos en prisión preventiva sino cuando se trate de un delito grave y por decisión de la autoridad judicial competente.**
2. Excepto en el caso previsto en el párrafo 1 de este artículo, los funcionarios consulares **no podrán ser detenidos ni sometidos a ninguna otra forma de limitación de su libertad personal, sino en virtud de sentencia firme.**
3. Cuando se instruya un procedimiento penal contra un funcionario consular, éste estará obligado a comparecer ante las autoridades competentes. Sin embargo, las diligencias se practicarán con la deferencia debida al funcionario consular en razón de su posición oficial y, excepto en el caso previsto en el párrafo 1 de este artículo, de manera que perturbe lo menos posible el ejercicio de las funciones consulares.

Cuando en las circunstancias previstas en el párrafo 1 de este artículo sea necesario detener a un funcionario consular, el correspondiente procedimiento contra él deberá iniciarse sin menor dilación.”

Artículos 14 y 18 de la Convención sobre Agentes Consulares:

“ARTÍCULO 14.

A falta de Convenio especial entre dos naciones, los Agentes Consulares nacionales del Estado que los nombra, no podrán ser detenidos ni procesados sino en los casos que se les acuse de la comisión de un hecho calificado por la legislación local.”

“ARTÍCULO 18.

La residencia oficial de los Cónsules y los lugares ocupados por las oficinas y archivos consulares, son inviolables, y en ningún caso podrán las autoridades locales entrar en ellas sin permiso de los Agentes Consulares, ni examinar, ni apoderarse bajo pretexto alguno, de los documentos u objetos que se encuentren en una oficina consular. Tampoco se requerirá a ningún funcionario consular para que presente los archivos oficiales ante los tribunales o que declare respecto de su contenido.

(...).”

En concordancia con las citadas normas de Derecho Internacional, integradas del ordenamiento positivo panameño, el artículo 22 del Código Penal señala lo siguiente, en cuanto al ámbito de aplicación subjetivo de la ley penal:

“**Artículo 22.** La ley penal panameña se aplicará sin distinción de personas, con excepción de:

1. Los jefes de Estado extranjeros.
2. **Los agentes diplomáticos de otros Estados y demás personas que gocen de inmunidad, según las convenciones internacionales vigentes en la República de Panamá.**
3. Los casos previstos en la Constitución Política y las leyes.

Las excepciones establecidas en este artículo no se aplicarán cuando se trate de delitos contemplados en el Título XV³ del Libro Segundo de este Código, y del delito de desaparición forzada de personas.” (Resaltado del Despacho).

También la jurisprudencia de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, se ha pronunciado sobre el particular, al distinguir la situación jurídica de los Agentes Diplomáticos extranjeros, frente a la ley penal, de la concerniente a los agentes diplomáticos de la República de Panamá, así:

“Esta Corporación de justicia no puede soslayar la errada interpretación que la juzgadora ha efectuado al artículo 94 (95) del Código Judicial, pues esa norma legal, particularmente en su numeral 1, señala que la (sic)Segunda de lo Penal de la Corte Suprema es competente para conocer de las causas por delitos o faltas cometidas por los Agentes Diplomáticos

³ El Título XV del Código Penal, contempla en sus artículos del 440 al 454 los “Delitos contra la Humanidad”, categoría que comprende a su vez los delitos contra el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; delitos contra las personas y los bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes.

de la República de Panamá. No se refiere a los agentes diplomáticos extranjeros acreditados en la República de Panamá, ya que la Convención Americana sobre Funcionarios Diplomáticos, aprobada por la República de Panamá mediante la Ley N.º40 de 16 de noviembre de 1928, y la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, aprobada por la República de Panamá mediante Ley N.º65 de 4 de febrero de 1963, le otorga a los funcionarios diplomáticos extranjeros inmunidad de la jurisdicción civil, administrativa y penal del Estado ante el cual se encuentren acreditados. Incluso, el Código Penal, en el artículo 15, recoge la excepción de la aplicación de la ley penal panameña a los agentes diplomáticos de otros Estado.”⁴

Además, sin perjuicio de las normas del Derecho Internacional y lo estipulado en los tratados internacionales y en los acuerdos de los cuales fuere parte la República de Panamá, la operatividad de los privilegios, facilidades, inmunidades e inviolabilidades de los miembros de las misiones diplomáticas y consulares extranjeras, al igual que en el caso de los organismos internacionales acreditados en Panamá y de las misiones especiales de éstos o de gobiernos extranjeros y miembros de ellas, se rige en el ámbito jurídico administrativo del Estado panameño, por las disposiciones contenidas en el Decreto de Gabinete N.º280 de 13 de agosto de 1970, por el cual se establece el régimen nacional para el otorgamiento de estos privilegios; normativa a la cual haremos referencia en el siguiente apartado.

II. Normas de procedimiento administrativo aplicables a personas investidas de inmunidad diplomática ante la comisión de faltas administrativas o delitos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º del aludido Decreto Ejecutivo N.º280 de 1970, “*Por el cual se establece el Régimen Nacional para el otorgamiento de privilegios e inmunidades a misiones diplomáticas y oficinas consulares extranjeras y a miembros de ellas, a representantes de organismos internacionales, y a misiones especiales de éstos o de gobiernos extranjeros y a miembros de ellas*”, el otorgamiento de privilegios e inmunidades se sujetará al principio de reciprocidad internacional, así:

“Artículo 2º. El otorgamiento de privilegios e inmunidades a misiones diplomáticas y oficinas consulares extranjeras y miembros de ellas está subordinado a la observancia de la más estricta reciprocidad internacional. (...) En consecuencia, se ampliarán y adicionarán o se restringirán y suprimirán dichos privilegios e inmunidades por disposición del Ministerio de Relaciones Exteriores, según lo requiera el caso, pero dicho Ministerio podrá conceder o negar la reciprocidad que se invoque para obtener privilegios o inmunidades no considerados en el presente Decreto de Gabinete o reconocidos en éste con menor amplitud. (...)”. (Resaltado y cursiva del Despacho).

El mencionado Decreto Ejecutivo N.º 280 de 1970 igualmente contempla en su artículo 7º las funciones atribuidas al Ministerio de Relaciones Exteriores en esta materia, en los términos siguientes:

“Artículo 7º. Compete al Ministerio de Relaciones Exteriores:

⁴ Citado por Sistemas Jurídicos, S.A. (SIJUSA), Código Penal de la República de Panamá, edición actualizada 2018, p.14.

- a. Controlar los privilegios e inmunidades que han de otorgarse en la República y a las misiones diplomáticas y oficinas consulares extranjeras y a los miembros de ellas; a representantes de organismos internacionales, a misiones especiales de éstos o de gobiernos extranjeros y a los miembros de éstas.
- b. Hacer efectiva la reciprocidad internacional en la materia, adoptando con tal fin las medidas que estimare conducentes; y
- c. Absolver cualquier duda que surja sobre las disposiciones aquí consignadas y sobre privilegios e inmunidades en general.”

Por su parte, el artículo 17 sobre inviolabilidad de la persona, residencia, documentos y correspondencia del agente diplomático, dispone:

“Artículo 17. La persona del agente diplomático extranjero es inviolable. No puede ser objeto de ninguna forma de detención o arresto. Las autoridades de la República lo tratarán con el debido respeto y adoptarán todas medidas adecuadas para impedir cualquier atentado contra su persona, su libertad o su dignidad.

La residencia particular del agente diplomático extranjero goza de la misma inviolabilidad y protección que los locales de la misión.

Gozan igualmente de inviolabilidad los documentos y la correspondencia del agente diplomático extranjero y salvo en los casos previstos en los incisos a), b), c) y d) del artículo 17, sus bienes.”

El artículo 18, sobre la inmunidad de jurisdicción de los agentes diplomáticos, señala:

“Artículo 18. El agente diplomático extranjero goza de inmunidad de jurisdicción en la República, excepto en materia civil y administrativa cuando se trata:

- a) de una acción real sobre bienes inmuebles particulares radicados en Panamá, a menos que el agente diplomático los posea por cuenta del Estado acreditante para los fines de su misión;
- b) de una acción sucesoria en la que el agente diplomático figure a título privado y no a nombre del Estado acreditante, como ejecutor testamentario, administrador o, heredero o legatario;
- c) de una acción referente a cualquier actividad profesional o comercial ejercida por el agente diplomático, extranjero en la República fuera de sus funciones oficiales;

Tampoco gozará de inmunidad cuando se trate de una acción judicial entablada por el agente diplomático, y de cualquier reconvenición directamente ligada a ella.

El agente diplomático no puede ser objeto de ninguna medida de ejecución, salvo en los casos previstos en los incisos a), b), c), y d)(sic) de este artículo y con tal de que no sufra menoscabo la inviolabilidad de su persona o de su residencia.

La inmunidad de jurisdicción de un agente diplomático extranjero en la República no lo exime de la jurisdicción del Estado acreditante.”

En lo concerniente a los funcionarios consulares, los artículos 69 y 70, tratan sobre la inviolabilidad personal de éstos y señala al respecto lo siguiente:

“**Artículo 69:** Los funcionarios consulares de carrera no podrán ser detenidos o puestos en prisión preventiva sino cuando se trate de un hecho calificado como delito y por decisión de la autoridad judicial competente.

Excepto en el caso previsto en el inciso primero de este artículo, los funcionarios consulares de carrera no podrán ser detenidos ni sometidos a ninguna otra forma de limitación de su libertad personal sino en virtud de sentencia en firme.”

“**Artículo 70:** Cuando se instruya un proceso penal contra un funcionario consular, éste estará obligado a comparecer ante la autoridad competente. Sin embargo, las diligencias se practicarán con la deferencia debida al funcionario consular, en razón de su posición oficial y excepto en el caso previsto en el inciso primero de este artículo, de manera que perturbe lo menos posible el ejercicio de las funciones consulares. Cuando en las circunstancias previstas en el inciso primer de este artículo sea necesario detener a un funcionario consular el procedimiento contra él deberá iniciarse sin la menor dilación.”

Y los artículos 71 y 72 sobre comunicación en caso de arresto o instrucción de proceso penal e inmunidad de jurisdicción de los funcionarios consulares, señalan lo que a continuación se cita:

“**Artículo 71:** Cuando se arresta o detenga preventivamente a un miembro del personal consular de carrera u honorario, o se le instruya un proceso penal, el Ministerio de Relaciones Exteriores estará obligado a comunicarlo sin demora al Jefe de la Oficina Consular. Si esas medidas se aplicasen a éste último, se pondrá el hecho en conocimiento del Estado que lo acreditó, por vía diplomática.”

“**Artículo 72:** Los funcionarios consulares y los empleados consulares no estarán sometidos a la jurisdicción de las autoridades nacionales judiciales y administrativas por los actos ejecutados en el ejercicio de las funciones consulares.

Lo dispuesto en el inciso anterior no se aplicará en el caso de un procedimiento civil:

- a) que resulte de un contrato que el funcionario consular, o el empleado consular no haya concertado, explícita o implícitamente, como agente del Estado que envía, o
- b) que sea entablado por un tercero como consecuencia de daños causados por un accidente de vehículo, buque o avión, ocurrido en el Estado receptor.”

En lo concerniente a los privilegios e inmunidades de misiones especiales de gobiernos extranjeros y miembros de ellas, los artículos 96, 97 y 106 disponen lo siguiente:

“**Artículo 96.** Los funcionarios de misiones especiales extranjeras no estarán sometidos a la jurisdicción de las autoridades nacionales con respecto a las palabras habladas o escritas que expresen o actos que ejecuten en el desempeño de la misión especial.

Lo dispuesto en el inciso anterior no se aplicará en el caso de proceso civil que resulte de contrato que el funcionario de la misión especial extranjera no haya concertado explícita o implícitamente como agente del Estado que lo envía, o que se ha entablado por un tercero como consecuencia de daños causados en accidente de vehículo, buque o avión ocurrido en territorio nacional.

“**Artículo 97:** El Estado acreditante de la misión especial extranjera podrá renunciar expresamente a la inmunidad de que trata el inciso primero del artículo anterior.”

“**Artículo 106:** Los miembros del personal de servicio de la misión especial gozarán de inmunidad por actos realizados en el desempeño de sus funciones, (...)”.

Ahora bien, en lo que respecta a los privilegios e inmunidades de los representantes de los organismos internacionales, sus funcionarios y otro personal, los artículos 113; el literal “b” del artículo 114 y los artículos 116, 120 y 121, señalan:

“**Artículo 113:** Los representantes de organismos internacionales, o sea, las personas debidamente acreditadas por ellos para actuar en su nombre y los miembros de sus familias que formen parte de su casa, disfrutarán de los mismos privilegios e inmunidades que otorga el presente Decreto de Gabinete a los agentes diplomáticos extranjeros y a los miembros de sus familias que forman parte de su casa.”

“**Artículo 114:** Los funcionarios de organismos internacionales, o sea, las personas que sin ser representantes prestan servicios técnicos o administrativos en oficina del organismo internacional establecido en la República, están exentos:

(...)

b) De la jurisdicción de las autoridades nacionales con respecto a las palabras habladas o escritas que expresen o actos que ejecuten en el ejercicio de sus funciones oficiales;

(...).”

“**Artículo 116:** Las disposiciones de los dos artículos que anteceden se aplicarán también a los técnicos o expertos, que no sean representantes ni funcionarios de organismos internacionales, y que vengán a o se encuentren en territorio de la República en misión de asistencia al Gobierno o a cualquier dependencia nacional, provincial o municipal, o a entidad autónoma o semiautónoma del Estado.”

“**Artículo 120:** No se reconocerán privilegios ni inmunidades a representantes, funcionarios, técnicos o expertos de un organismo internacional que se dedicaren en territorio nacional a actividades profesionales o lucrativas fuera del ámbito de las funciones que a cada uno competen como representante, funcionario o técnico o experto en razón de su misión.”

“**Artículo 121:** Los organismos internacionales podrán renunciar a las inmunidades y privilegios que corresponden a sus representantes, funcionarios, técnicos y expertos, pero tal renuncia deberá ser expresa y hacerse por el conducto regular.”

Por último, resulta preciso traer a colación lo dispuesto por el: “**Manual de Procedimientos Policiales**”, documento cuya versión actualizada a 2018 se encuentra colgada en la página web de la Policía Nacional y que de acuerdo a lo expresado en su parte introductoria, tiene la finalidad de “*enmarcar los lineamientos específicos del trabajo que realizan los miembros juramentados, apegados a nuestra Constitución y la Ley*”, de modo tal que pueda servir de guía a la actuación de la unidad policial, ante las situaciones que se le presenten en el servicio.

En su Capítulo 7, titulado “**SITUACIONES EPECIALES**”, el aludido Manual contempla el procedimiento a seguir por las Unidades policiales, tratándose de personas que gozan de inmunidad, así:

“CAPÍTULO 7: SITUACIONES ESPECIALES.

7.1 Procedimiento para personas que gozan de inmunidad

7.1.1 Inmunidad: Es la cualidad de estar exento de ciertas penas, cargos o gravámenes entre ellas la diplomática y la parlamentaria.

- a. Diplomática: Es un beneficio que goza un diplomático en el país donde desempeña su cargo oficial y que no le permite estar sometido a la administración de justicia ordinaria.
- b. Parlamentaria: Es el privilegio de los diputados, quienes no pueden ser aprehendidos, sino en virtud de una orden emanada de la autoridad competente.

La unidad policial que atienda un caso con personas que gocen de inmunidad, procederá de la siguiente manera:

1. Informar de la situación a la sala de atención ciudadana y pedir la presencia de un oficial supervisor.
2. Solicitar su identificación con cortesía.
3. Anotar número de documento y datos de la persona, si lo tiene consigo.
4. Devolver dos documentos.
5. No aprehender.
6. Advertir que no está obligado a concurrir a la instalación policial; si deciden hacerlo voluntariamente, presentarle el apoyo necesario.
7. En caso de flagrante delito, retener provisionalmente y notificar a la sala de atención ciudadana, para que estos comuniquen al centro de operaciones policiales, con la finalidad que se realicen los enlaces respectivos.
8. No caer en provocaciones
9. Elaborar el informe respectivo.

Nota: En caso de que un funcionario panameño miembro del cuerpo diplomático, consular o misión internacional que nos representen en el extranjero, se vea involucrado en la comisión de una falta o delito, se debe tener presente que estos no gozan en nuestro país de ningún tipo de inmunidad y/o trato preferencial.”

III. Concepto y evolución constitucional de la inmunidad parlamentaria en Panamá.

De acuerdo con la definición que nos brinda el Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales del autor Manuel Ossorio, “Inmunidad” es una: *“Expresión de gran importancia en el Derecho Político, con relación a los Estados de organización democrática; porque se refiere a la prerrogativa que ampara a los miembros del Poder Legislativo, diputados y senadores, en virtud de la cual no pueden ser detenidos ni presos mientras estén en ejercicio de su mandato; salvo el caso de haber sido sorprendidos infraganti en la comisión de un delito considerado grave; sin que tampoco puedan ser procesados o juzgados, a menos que el cuerpo legislativo a que pertenezcan conceda la correspondiente autorización.”*

En este sentido, el privilegio de la inmunidad parlamentaria estuvo contemplado en el derecho constitucional panameño desde inicios de la República, hasta su eliminación a través de las reformas introducidas a nuestra Carta Magna por el Acto Legislativo N.º1 de 27 de julio de 2004; siendo sustituido por el fuero procesal establecido en el artículo 155 de la Constitución Política vigente, el cual abordaremos posteriormente.

Una lectura conjunta de los textos constitucionales recogidos en la obra: *“Constituciones de la República de Panamá 1972 – 1946 - 1941-1904”*, editada por los juristas Ramón E. Fábrega y Mario Boyd Galindo, permite constatar que la inmunidad parlamentaria estuvo recogida en las constituciones políticas de 1904, 1941, 1946 y 1972, con algunas variantes, entre dichos textos constitucionales, en aspectos tales como sus *límites temporales* (momento a partir del cual sus beneficiarios quedan protegidos por la prerrogativa de inmunidad), su *ámbito material* de aplicación (actuaciones y tipo de procesos que requieren previa autorización –penales, administrativos- y *autoridad competente* para autorizar proceder); *procedimiento a seguir en caso de flagrancia*, y la *posibilidad de ser demandados civilmente*. Veamos:

- **Constitución Política de 1904.**

“**Artículo 60.** Veinte días antes de principiarse las sesiones, durante ellas y veinte días después, ningún miembro de la Asamblea Nacional podrá ser llamado a juicio criminal sin permiso de ésta.

En caso de flagrante delito, podrá ser detenido el delincuente y será puesto inmediatamente a disposición de dicha Corporación.

Tampoco podrán ser demandados civilmente, durante el mismo término.”

- **Constitución Política de 1941.**

“**Artículo 82.**-Veinte días antes de principiar las sesiones durante ellas y veinte días después, ningún diputado a la Asamblea Nacional podrá ser detenido ni llamado a juicio criminal o policivo sin permiso de ésta. En caso de flagrante delito, podrá ser detenido y será puesto inmediatamente a disposición de la Asamblea, si estuviere reunida, y si estuviere en receso, a disposición de la Corte Suprema de Justicia.

Tampoco podrá ser demandado civilmente durante el mismo término.”

- **Constitución Política de 1946.**

“**Artículo 114.-** Desde el día de su elección y por el término del período para el cual fue electo, ningún Diputado podrá ser acusado, perseguido o arrestado ni llamado a juicio criminal o policivo sin previa autorización de la Asamblea o de la Comisión Legislativa Permanente, cuando la Cámara estuviere en receso.

No podrá tampoco ser demandado civilmente durante el tiempo comprendido entre los treinta días anteriores y los treinta posteriores a cada período de sesiones.

A pedido de un diputado puede la Asamblea o la Comisión Legislativa Permanente, según el caso, levantar temporalmente o parcialmente la inmunidad del mismo.”

- **Constitución Política de 1972.**

“**Artículo 137.-**Los miembros de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, no son legalmente responsables por las opiniones que emitan en el ejercicio de su cargo y merecen consideración y respeto por parte de las autoridades. Durante el término de los seis años para el cual fueron elegidos, los Representantes no podrán ser perseguidos ni arrestados por causas penales o policivas sin la autorización previa del Consejo Provincial de Coordinación al que pertenezcan, salvo los casos de flagrante delito.”⁵

El citado artículo 137 de la Constitución Política de 1972, fue reformado por el Acto Constitucional de 1983, pasando a ser el artículo 149 del dicho cuerpo de normas, así:

“**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.”⁶

Esta norma constitucional, se mantuvo vigente y sin modificaciones en su texto o numeración, hasta la entrada en vigor de las reformas constitucionales introducidas mediante el Acto Legislativo N.º1 de 27 de julio de 2004, con lo cual la “inmunidad parlamentaria”, como prerrogativa funcional de los miembros de la otrora denominada Asamblea Legislativa, quedó eliminada de la Constitución Política de la República.

⁵ Texto original el artículo 137 de la Constitución Política de 1972, como fuera publicado en la Gaceta Oficial N.º1720 de 24 de octubre de 1972.

⁶ Texto del artículo 149 de la Constitución Política de 1972, reformada por el acto Constitucional de 1983, publicado en la Gaceta Oficial N.º19826 de 6 de junio de 1983.

IV. Del fuero procesal aplicable a los Diputados de la Asamblea Nacional.

El artículo 155 de la Constitución Política establece el “fuero procesal” del cual gozan los diputados de la Asamblea Nacional. Dicha norma constitucional dispone lo siguiente:

“**Artículo 155.** Los miembros de la Asamblea Nacional podrán ser investigados y procesados por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por la presunta comisión de algún acto delictivo o policivo, sin que para estos efectos se requiera autorización de la Asamblea Nacional. La detención preventiva o cualquier medida cautelar será determinada por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

El Diputado Principal o Suplente podrá ser demandado civilmente, pero no podrá decretarse secuestro u otra medida cautelar sobre su patrimonio, sin previa autorización del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con excepción de las medidas que tengan como fundamento asegurar el cumplimiento de obligaciones por Derecho de Familia y Derecho Laboral.”

- **Nuestra jurisprudencia**

En cuanto a la interpretación del artículo 155 constitucional, en sentencias de 11 de junio de 2007, 6 de junio de 2011 y 29 de agosto de 2014⁷, proferidas por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dicho alto tribunal de justicia precisó:

- **Sentencia de 11 de junio de 2007:**

“COMPETENCIA DEL PLENO DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.

(...)

Como se puede apreciar, la citada disposición constitucional establece un nuevo tipo de procesos penales especiales y nuevas reglas jurídicas para los efectos de investigar y procesar a los diputados de la República, entre las que destacan que:

1. La competencia la ostenta el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.
2. No se requiere de autorización de la Asamblea Nacional para iniciar las investigaciones contra Diputados.
3. La determinación de medidas cautelares, sean éstas de carácter real o personal, es potestad del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Por su parte, el artículo 206, numeral 3 de la Constitución Política, en consonancia con el citado artículo 155 ibídem, establece lo siguiente:

“Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. ...

2. ...

3. Investigar y procesar a los Diputados. Para efectos de la investigación, el Pleno de la Corte Suprema de

⁷ Las dos últimas, citadas en la opinión vertida por este Despacho mediante la nota C-84-15.

Justicia comisionará a un agente de instrucción. (Lo resaltado es del Pleno)

...

Tal y como se puede colegir, el sentido y espíritu de esta disposición constitucional complementa el contenido de la anteriormente reproducida, por cuanto consigna que la instrucción del sumario, -que es genérica en todo proceso penal-, es competencia el Pleno de la Corte Suprema de Justicia cuando se vincule la figura de un(*sic*) algún miembro de la Asamblea Nacional de Diputados, por la supuesta comisión de un acto delictivo o policivo.”

- **Sentencia de 11 de junio de 2007:**

“DETERMINACIÓN DE LA COMPETENCIA PARA INVESTIGAR

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia observa que dentro del presente proceso patrimonial, seguido por malos manejos en cuanto a la venta, y cobros de terrenos de propiedad de la Junta Comunal de Chilibre, aparece supuestamente vinculado el señor Vidal Ureña, quien tiene la condición de diputado principal por el circuito 8-9, de la provincia de Panamá, al haber sido electo el 3 de mayo de 2009.

...

El artículo 2495-B del Código Judicial, adicionado por la Ley 125 de 5 de julio de 2006, que desarrolla los artículos 155 y 206, numeral 3 de la Constitución Política, citado arriba, reitera que corresponde al Pleno de la Corte Suprema de Justicia la competencia para investigar y procesar a los Diputados Principales o Suplentes, en consecuencia, cuando aparezca vinculado un diputado principal o suplente, se elevará a su conocimiento del(*sic*) sumario o el proceso en el estado que se encuentre.

En este sentido, al Pleno o de la Corte Suprema de Justicia, es competente para conocer el proceso patrimonial seguido a Vidal García Ureña. ...” (Subraya del Despacho).

- **Sentencia de 29 de agosto de 2014:**

“DETERMINACIÓN DE LA COMPETENCIA PARA INVESTIGAR

Prima facie, el artículo 155 de la Constitución nacional pareciera limitar a los actos delictivos o policivos que cometan los Diputados, la facultad de investigarlos y procesarlos, que el artículo 206 *lex cit*, disposición posterior que recoge específicamente las atribuciones de esta alta Corporación de Justicia, no restringe en forma alguna.

(...)

De lo expuesto y del análisis de la Ley 67 de 14 de noviembre de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas y reforma la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, se concluye que las irregularidades que se ventilan y sancionan a través de un proceso patrimonial de cuentas gravitan en la esfera del Derecho Administrativo y entran, por ende, en la categoría de faltas o contravenciones, dados los fines resarcitorios que persiguen.

(...)

Asimismo se ha de tener presente que tanto la competencia del Pleno para conocer de las denuncias y procesos contra los Diputados, las modificaciones que limitaron la inmunidad parlamentaria así como la creación de la Jurisdicción de Cuentas fueron introducidas con las reformas a la Constitución de 2004, de forma que la interpretación de estas reformas habrá de hacerse en su conjunto. Aunado a que, de las discusiones en las sesiones de la Asamblea Nacional en torno a las investigaciones y procedimiento de los diputados y a la inmunidad parlamentaria, se extrae que el querer del legislador fue que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia tuviese a su cargo la investigación y procesamiento de los diputados.
(...). (Subraya del Despacho)

En desarrollo del artículo 155 constitucional en comento, los artículos de 487 al 496 del Código Procesal Penal⁸, regulan el procedimiento a seguir para la investigación y juzgamiento de los actos delictivos y policivos cuya comisión se atribuya a los diputados de la República, principales o suplentes.

Por su parte y respecto al alcance de la competencia atribuida al Pleno de la Corte Suprema de Justicia en esta materia, el artículo 487 del Código Procesal Penal, como quedó modificado por el artículo 1 de la Ley N.º55 de 21 de septiembre de 2012⁹, dispone lo siguiente:

“Artículo 487. Competencia.

Compete al Pleno de la Corte Suprema de Justicia la investigación y juzgamiento de los actos delictivos y policivos cuya comisión se atribuya a los diputados de la República, principal o suplentes.

La investigación podrá ser promovida por querrela o denuncia del ofendido y será presentada ante la Secretaria General de la Corte Suprema de Justicia.

Cuando se trate de **causas penales** no concluidas que se hayan iniciado en una agencia del Ministerio Público, del Órgano Judicial, **del Tribunal Electoral, de la Fiscalía General Electoral, de la jurisdicción aduanera o en cualquiera otra jurisdicción**, el funcionario o el juez que conozca del caso elevará inmediatamente el conocimiento del proceso en el estado que se encuentre, en lo que concierna al diputado principal o suplente, a la Corte Suprema de Justicia.

Lo dispuesto en el párrafo anterior también se aplicará en las **causas policivas** en que aparezca involucrado un diputado principal o suplente.”
(Resaltado del Despacho).

El artículo 488 contempla los requisitos de admisión que deberá cumplir el escrito contentivo de la querrela o denuncia; el artículo 489, lo concerniente a la designación del Magistrado Fiscal y del Juez de Garantías, previendo entre otros aspectos, la competencia de este último para ejercer el control de los actos de la investigación y el conocimiento de las diligencias y demás asuntos que le sean atribuidos por el Código Procesal Penal y la ley.

⁸ Adoptado mediante la Ley N.º63 de 28 de agosto de 2008.

⁹ Contenido en el Libro Tercero “Procedimiento Penal”, Título VII “Procedimientos Especiales”, Capítulo I “Juicios Penales ante la Asamblea Nacional”, sección 3ª “Procesos contra los Miembros de la Asamblea Nacional”.

Vale destacar asimismo lo dispuesto en el artículo 490, sobre medidas cautelares, cuyo texto reza:

“Artículo 490. Medidas cautelares.

En la fase de investigación y en la fase de juicio, corresponderá al Pleno de la Corte Suprema de Justicia **autorizar la aplicación de toda medida cautelar restrictiva de la libertad del Diputado y la que ordene aprehensión o secuestro contra los bienes de estos.**” (Resaltado del Despacho).

Los artículos subsiguientes se regulan el incidente de objeción como recurso contra las decisiones que adopte el Magistrado Fiscal (artículo 491); el plazo de la investigación, que es de dos meses (artículo 491-A); la calificación de la investigación (artículo 492), las reglas del juicio oral aplicables al desarrollo de la audiencia y decisión del Pleno (artículo 493), lo concerniente al reemplazo de los Magistrados por sus suplentes (artículo 494); las reglas aplicables para la adopción de decisiones por voto mayoritario de los magistrados que integran el Pleno (artículo 495) y el Control constitucional y revisión de las decisiones que dicte el Pleno en las causas que se sigan contra un Diputado (artículo 496).

Luego de este prolijo estudio y análisis del concepto y evolución constitucional, legal, doctrinal, jurisprudencial como de derecho internacional hemos hecho, respecto de la inmunidad parlamentaria en Panamá, todo ello nos permite concluir en sentido concordante, con lo ya expresado por este Despacho, mediante la nota N.ºC-84-15, en el sentido que “(…), *toda investigación y procedimiento contra un Diputado de la Asamblea Nacional debe ser del conocimiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia y en ese sentido, un proceso que se surta por la comisión de faltas administrativas, que conlleven la posible aplicación de sanciones administrativas o de policía, contra un Diputado de la Asamblea Nacional, debe entenderse que son de la competencia privativa del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.*”

Esperamos de esta manera haberle orientado sobre el tema objeto de su consulta, reiterándole igualmente que la opinión vertida por este Despacho, no reviste carácter vinculante.

Atentamente,


Rigoberto González Montenegro
Procurador de la Administración

RGM/dc

