

, 17 de diciembre de 1990.

Honorable Legisladora
Dra. Raquel Lanuza
Comisionada de la
Comisión de Credenciales, Justicia Interior
Reglamento y Asuntos Judiciales
Asamblea Legislativa
E. S. D.

Honorable Legisladora:

Me refiero a su nota Nº 240/90 de 30 de noviembre de, próximo pasado, y recibido en esta Procuraduría en esa misma fecha, en la cual consulta aspectos civiles relacionadas en la "inmunidad parlamentaria". Aún cuando hubiese querido poder atender la fecha solicitada para absolver dicha consulta (6 de diciembre), ello ha sido prácticamente imposible y así se lo comuniqué a su secretaria ese día.

Comoquiera que el artículo 346, numeral 6 del Código Judicial señala que la consulta formulada deberá estar acompañada de la opinión del departamento o asesor jurídico respectivo, haré una excepción en esta ocasión por tratarse de la primera vez que usted consulta este despacho. Todo ello sin perjuicio de indicarle que, mediante notas Nº 300 de 17 de septiembre de 1990 (dirigida al H.L. Alberto Alemán Boyd) y Nº C-365 de 31 de octubre de 1990 (dirigida al H.L. Alonso Fernández, Presidente de la Asamblea Legislativa y a los dos Honorables Vicepresidentes de la Comisión), traté en extenso el tema de las prerrogativas que gozan los Legisladores.

Luego de estas consideraciones previas, paso a contestar sus interrogantes:

"1. Alcance e interpretación del artículo 148 de la Constitución Nacional (Qué conlleva la exención de responsabilidad legal; si contempla aspectos civiles y penales)."

"3. Concepto de la expresión "opiniones y votos que se emitan en ejercicio de su cargo."

El artículo 148 de la Carta Fundamental, a la letra establece que, "los miembros de la Asamblea Legislativa no son legalmente responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su cargo".

Esta prerrogativa denominada también "irresponsabilidad jurídica o "inviolabilidad parlamentaria" -para distinguirla de la otra prerrogativa o sea, la inmunidad de tipo penal- "impide castigar... al senador o diputado por las manifestaciones y votos que como tal haya formulado, porque tales ideas, expresiones y actitudes no se consideran nunca delictivas para asegurar la libertad de la función". (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo IV, 16ª ed. Buenos Aires: Edit. Heliosta, S.R.L., 1961, pág. 127).

En Panamá, la prerrogativa de "no ser responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio del cargo" se encontraba contemplada desde la Constitución de 1941 (art. 87), la de 1946 (art. 113) y se mantuvo en iguales términos o redacción en la Constitución de 1972.

Al analizar dichas disposiciones constitucionales, el Dr. J. D. Moscote sostuvo en su obra El Derecho Constitucional Panameño, citado por el Dr. Cesar Quintero (Derecho Constitucional, Tomo I, Costa Rica: Imprenta Antonio Lehman, 1967: pág. 493-494).

"Una sola observación se nos ocurre en cuanto a la extensión de estos privilegios en lo que se refiere a la expresión por escrito de las opiniones que puedan emitir los diputados. Si un diputado escribe un libelo difamatorio contra un ciudadano porque así lo juzga conveniente a un interés nacional, ¿no le queda a ese ciudadano recurso alguno contra la integridad de su honra? De acuerdo con el texto de la Constitución ello parece concluyente, pero no podemos menos que considerar como peligroso un derecho tan amplio y tan irrestricto."

No obstante, el Dr. Quintero, hoy Magistrado Presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, discrepa de lo expuesto cuando manifestó:

"En nuestro concepto, la expresión "en el ejercicio de su cargo" debe ser interpretada en relación con las otras partes del artículo 113, e incluso con la terminología empleada en otros artículos y principios de la Constitución, especialmente en el 114, que se refiere a la inviolabilidad

personal del diputado, no a su irresponsabilidad jurídica por las opiniones o votos que emita.

A este respecto es interesante observar que el artículo 113 habla de "miembros de la Asamblea Nacional" para disponer que éstos no son legalmente responsables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su cargo. En cambio, el 114 usa el término Diputado, para preceptuar que ninguno puede ser acusado, perseguido, arrestado, etc. "por el término del período para el cual fue electo".

Se ve, pues, que el último precepto alude al diputado como individuo, como hombre que al mismo tiempo lleva una especial investidura oficial y que, no obstante ella, en su condición de humano puede incurrir en actos o hechos sancionados por el derecho penal o por cualquier otro. Pero ese individuo humano que lleva la investidura de diputado es inmune a las sanciones e penas que, en otras circunstancias, su conducta personal, pública o privada, le acarrearía.

Por su parte, el artículo 113, como indicamos, habla de miembros de la Asamblea en el acto de emitir votos u opiniones "en el ejercicio de su cargo". Esta expresión no puede menos de ser interpretada como equivalente a las expresiones: en el desempeño de sus funciones públicas; en el cumplimiento de los deberes inherentes a su cargo; en el ejercicio de las atribuciones específicas que la propia Constitución y la Ley le señalan.

Por tanto, consideramos que los miembros de la Asamblea Nacional sólo pueden acogerse a este especial privilegio cuando están actuando oficialmente en sesiones formales de la Asamblea, sean ellas plenarias o de las diferentes comisiones regulares de la

cámara durante sus legislaturas. (El subrayado es mío). (Ibid).

De lo expuesto, encontramos que, para que las opiniones expresadas por un legislador estén exentas de responsabilidad legal, deben necesariamente proferirse:

- 1) en el desempeño de la función pública; o
- 2) en el cumplimiento de los deberes inherentes al cargo; o
- 3) en ejercicio de las atribuciones específicas señaladas por la Constitución y la Ley.

Respecto a si esta exención de responsabilidad legal contempla aspectos civiles y penales, conceptúo que únicamente abarcaría la esfera civil. Ello es así por cuanto ningún legislador -o suplente, mientras este actuando en defecto del titular- es impune a su responsabilidad penal. La inmunidad en este aspecto solamente hace relación a su prerrogativa a no ser perseguido ni detenido por causas penales o policivas, sin la previa autorización de la Asamblea Legislativa, salvo

- 1) en los casos de renuncia a dicha inmunidad, o
- 2) en los casos de flagrante delito,

Durante el período de cada legislatura así como cinco días antes ^{de} inicio y cinco días después de cada legislatura (v.art. 149 Constitución Nacional).

Adicionalmente, el numeral 2do. del artículo 154 de la Carta Política establece, como funciones judiciales de la 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."

De ahí que se puede concluir que un legislador no esta exento de responsabilidad penal; ni en el período en que goza de "inmunidad" ni tampoco fuera del tiempo en que no esta investido de tal prerrogativa. No obstante, en el primer supuesto deberán observarse los procedimientos especiales tanto para instruir el sumario como para el encausamiento, si se llegara a esa etapa.

Por consiguiente considero que, respecto a su "inviolabilidad parlamentaria" -es decir: no sujeto a responsabilidad legal por las opiniones y votos que exprese "en ejercicio de su cargo"- el legislador se encontrará exento de responsabilidad civil, aun cuando tal opinión pudiera considerarse calumniosa o injuriosa de conformidad con las disposiciones penales.

Lo expuesto es sin perjuicio de lo estatuido en el tercer inciso del artículo 149 de la Constitución, que versa sobre otro tipo de inmunidad de índole civil -distinta a la que surge por la opinión proferida "en ejercicio de su cargo. Esta prerrogativa no lo ampara de la posibilidad de ser demandado civilmente; sin embargo, en caso de serlo, se le protege contra medidas cautelares, v.gr. ordenes de secuestro y embargos, entre otras.

"2. Si esta inmunidad es permanente o se suspende en los mismos casos que la inmundad penal."

Conoquiera que esta inviolabilidad parlamentaria hace referencia expresa a las "opiniones y votos que se emitan en ejercicio de su cargo" (énfasis proveído por la suscrita) es menester enmarcar la actuación del legislador dentro del período de sesiones de cada legislatura con sus respectivos cinco días anteriores y posteriores al inicio y clausura de las mismas, respectivamente; que es cuando el Legislador se encuentra en funciones parlamentarias propiamente dichas.

Por tanto, considero que esta prerrogativa se suspende cuando el legislador no se encuentre actuando dentro de los precitados períodos. Soy de la opinión que esta exención de responsabilidad civil por las opiniones que manifieste "en ejercicio de su cargo", no se suspendería ni aun en los casos de flagrante delito o de renuncia voluntaria a la inmunidad penal- porque la responsabilidad civil es distinta o aparte de la penal.

4. ¿Puede un legislador acusar a otro de la comisión de un delito contra la libertad sexual en el transcurso de una sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa y estar amparado por el artículo 148? ¿Procede en derecho una querrela por Calumnia e Injuria contra ese legislador, de ser interpuesta?"

Para responder adecuadamente a esta pregunta, me permitiré citar las disposiciones de la Ley Nº 49 de 4 de diciembre de 1984 que se refiere a la participación de los legisladores en las sesiones de la Asamblea Legislativa. Veamos:

"Artículo 109: Debate es la discusión de cualquier proposición o proyecto que deba considerar la Asamblea Legislativa. Este empieza al abrirlo el Presidente y termina con la votación general."

"Artículo 152: Discusión es la exposición oral que los miembros de la Asamblea Legislativa hacen de los asuntos presentados a su consideración."

"Artículo 153: En cada tema participarán todos los Legisladores que así lo deseen sin más restricciones que la de mantenerse dentro del tema que se discute y procurando guardar el orden y respeto hacia sus colegas."

"Artículo 160: El que pidiera la palabra para hacer una proposición, manifestará claramente su objeto y luego que le sea concedida, presentará su proposición escrita y firmada en los propios términos en que creyere deba ser adoptada por la Asamblea Legislativa, sin hablar de ella, aún para explicarla; después de presentada, leída y puesta en discusión, inmediatamente tendrá derecho a sustentarla."

"Artículo 161: El orador sólo podrá ser interrumpido en su discurso, para ser llamado al orden, para una cuestión de orden, o para responder a interpelaciones cuando tenga a bien conceder éstas últimas."

"Artículo 162: El orador habrá faltado al orden:

1. Quando profiera expresiones ofensivas contra la Asamblea Legislativa, alguno de sus Miembros, Organos del Estado o Servidores Públicos o a particulares;

.....
....."

"Artículo 163: Se entiende por cuestión de orden:

1. Quando un orador hace uso de la palabra y no está tratando el tema que se discute. En tal caso cualquier legislador puede solicitar la palabra para "una cuestión de orden" y sólo debe

referirse al hecho de que el orador está fuera de tema.

.....
.....
(Las subrayas son mías)

Considero que el comportamiento de un legislador dentro del curso de sus funciones -ocasión ordinaria de la Asamblea Legislativa, en este caso- debe observar como mínimo

1. las normas elementales de urbanidad o cortesía;
2. el respeto a moralidad pública, cara al público de todas las edades presente, radioescucha, televidente o lector de diarios;
3. el aprovechamiento del tiempo y dinero de los contribuyentes (con cuyos aportes se pagan SUS salarios); y
4. el desempeño de las funciones legislativas para que las que fueren elegidos.

Si un legislador desea acusar a otro de la comisión de un delito, cualquiera que este sea, deberá hacerlo por los canales regulares del Ministerio Público. Considero una falta a la ética quien aprovecha indebidamente su curul y cobertura informativa para asuntos ajenos a la función legislativa que le fue encomendada.

Por otra parte, considero que el legislador que se sienta afectado por tal expresión en su centro, puede hacer uso de los medios jurídicamente a su alcance; v.gr. tal como usted señala, interponiendo la querrela correspondiente por el delito de calumnias e injurias. Cualquiera que se señale que dicha expresión fue proferida en el curso de una sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa, reitero los conceptos vertidos en opiniones anteriores, relativas al procedimiento que deberá observarse, tanto por el Ministerio Público como por esa comisión y el Pleno de la Asamblea.

Hago propicia esta ocasión para reiterarle las seguridades de mi consideración y aprecio.

AURA FERRAZ
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACION.

AF/au