

29 DE ENERO DE 1998.

Proceso de
Inconstitucionalidad.
(Demanda).

Concepto. Propuesto por el Doctor José Antonio Sossa Rodríguez, en su condición de Procurador General de la Nación, en contra del Decreto Ejecutivo No. 312 de 24 de diciembre de 1997, por el cual se otorgan unos Indultos, conforme lo establece el artículo 179, numeral 12, de la Constitución Política de la República de Panamá, a favor de los ciudadanos que en él se detallan.

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

En mi condición de Procuradora de la Administración, comparezco ante esa Máxima Corporación de Justicia, fundamentada en el artículo 2554 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 348, numeral 7, de esa excerta legal, con la intención de externar mi concepto en torno a la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el Doctor José Antonio Sossa Rodríguez, en su calidad de Procurador de la Nación, en contra de la Resolución No. 312 de 24 de diciembre de 1997.

I. El acto acusado de inconstitucional.

A juicio del Representante del Ministerio Público, el acto que se acusa de inconstitucional es el Decreto Ejecutivo No. 312 de 24 de diciembre de 1997, emitido por el señor Presidente de la República, a través del cual se decretan unos Indultos, en beneficio de 26 personas. El texto completo del Decreto Ejecutivo se visualiza en las páginas 11, 12 y 13 de la Gaceta Oficial No. 23,448, de 29 de diciembre de 1997; documento identificado con el Número 1, en el expediente judicial.

II. Las normas constitucionales, que se dicen vulneradas.

El demandante ha identificado los artículos No.2 y No. 179, numeral 12, de la Constitución Política, como las normas que --a su juicio-- se han transgredido al emitirse el Decreto Ejecutivo No. 312 de 24 de diciembre de 1997.

El artículo 2 de la Constitución Política es del siguiente tenor:

¿Artículo 2. El Poder Público sólo emana del pueblo. Lo ejerce el Estado conforme esta Constitución lo establece, por medio de los Órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración.¿

Como concepto de la supuesta infracción, se indicó que las competencias asignadas a los Órganos del Estado han de ejercerse dentro de los parámetros previamente establecidos y delimitados por la Constitución Política.

Según su criterio, el señor Presidente de la República se excedió en sus facultades, al expedir el Decreto Ejecutivo No. 312 de 24 de diciembre de 1997, al indultar a una serie de ciudadanos; algunos por delitos que no son indultables; habida cuenta que esta figura únicamente es aplicable a los delitos políticos; no así a delitos que revisten la característica de comunes.

Agrega el acto acusado de inconstitucional incluye delitos comunes; concretamente, Delitos contra el Honor, contra la Libertad, contra la Personalidad

Jurídica del Estado, contra la Fe Pública, el Patrimonio y contra la Administración Pública.

Otra disposición constitucional que se dice vulnerada con la emisión del Decreto Ejecutivo No. 312 de 24 de diciembre de 1997 es el artículo 179, numeral 12, de la Constitución Política, que en lo pertinente indica:

¿Artículo 179. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo: ...

12. Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes.¿

Al externar su inconformidad, la parte actora opinó, que si bien la Constitución Política faculta al Presidente de la República, para decretar Indultos, éstos sólo proceden con respecto a ¿delitos políticos¿ y no cuando se trata de delitos comunes.

Agrega que lo anterior se transgrede cuando el artículo 1 del Decreto No. 312 de 24 de diciembre de 1997 señala que los Indultos otorgados comprenden a ciudadanos que están siendo investigados, sindicados, procesados o condenados por supuestas conductas infractoras de la Ley, por la comisión de Delitos contra el Honor, el Patrimonio (en el cual se incluye el Robo, el Hurto, la Estafa y la Apropiación Indevida), Delitos contra la Administración Pública (en el cual se incluye --entre otros-- el Peculado en todas sus variantes), lo que resulta en la infracción de la disposición constitucional invocada, porque los delitos enunciados no son de orden político, según lo exige el Estatuto Fundamental.

Examen de Constitucionalidad.

La Demanda de Inconstitucionalidad formulada por el Procurador General de la Nación se refiere a una institución que reviste especial importancia: el Indulto, debido a las causas que generan su aplicación. Las consecuencias de dichas causas exige que la situación planteada se deslinde con el necesario detenimiento; máxime cuando la Doctrina y la Jurisprudencia plantean diversas opiniones con relación a esta figura.

A seguidas, concretamos nuestro enjuiciamiento, tomando en consideración los elementos que componen la mencionada institución.

a. El Indulto en el Derecho Panameño.

En las Constituciones panameñas del siglo XX y en la extensa Reforma Constitucional de 1983, el Indulto constituye una facultad o atribución del Órgano Ejecutivo, que ha revestido diversas modalidades, las cuales constan en nuestras constituciones republicanas, tal como se evidencia en el examen que sigue:

Constitución de 1904:

¿ARTICULO 73: Son atribuciones del Presidente de la República:

...

18. Conceder indultos, conmutar y rebajar penas con arreglo a la Ley que regula el ejercicio de esta facultad...¿

Debe advertirse que la norma se refiere al Indulto, sin ninguna otra precisión; no obstante, ello obedece a que la misma delegó en la Ley la correspondiente

reglamentación, la que debía ceñirse a los conceptos de conmutación y rebaja de las penas enunciados en el precepto constitucional.

Es así como surgió la Ley No. 5 de 1° de septiembre de 1906, de la Asamblea Legislativa, que reglamentó la materia contemplada en la Constitución, de la siguiente manera:

¿conceder indulto a los responsables de delitos políticos, conmutar y rebajar penas, con arreglo a la Ley que regule el ejercicio de esta facultad.¿

Es indubitable que en esta disposición legal, el Indulto quedó referido ¿a los responsables de delitos políticos¿; lo que inauguró la corriente constitucional posterior, de consagrar el Indulto únicamente para los delitos políticos.

Constitución de 1941:

¿Artículo 109: Son atribuciones del Presidente de la República:

...

16. Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conocer libertad condicional a los reos delitos comunes de acuerdo con la Ley;...¿

En esta Constitución, se contempla nuevamente que el Indulto debía otorgarse ¿de acuerdo con la Ley¿, pero la realidad jurídica siguiente a 1941, hasta nuestros días, es que el Indulto no ha sido reglamentado legalmente.

Constitución de 1946:

Esta Carta Magna introduce un nuevo elemento, que precisa que la Facultad Presidencial in examine debía ser ejercida con ¿la cooperación del Ministro respectivo¿, según lo dispuso el artículo 144, en los siguientes términos:

¿Artículo 144: Son atribuciones que debe ejercer el Presidente de la República con la cooperación del Ministro respectivo, del Consejo de Gabinete o de la Comisión Legislativa Permanente, según el caso:

...

14. Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes.¿

El hecho que esta disposición no contenga la frase sacramental, referida a que se trata de una función que debe ejercerse, conforme a la Ley, no elimina la evidencia que el Indulto, la Libertad Condicional y la Rebaja de Pena exigen una reglamentación legal, aunque --en el caso del Indulto-- dicha reglamentación legal no es suficiente, pues el artículo 91 del Código Penal, es escueto en ese sentido, al establecer que ¿la amnistía y el indulto por delitos políticos extinguen la acción penal y la pena.¿

Desde luego que esta disposición no significa que en ambos casos se extinguen tanto la acción penal como la pena, sino que ello depende de la reglamentación especial que la Ley específica adopte, según la doctrina jurídica, sobre una y otra institución, como lo deslindaremos más adelante, ya que el Indulto no tienen eficacia con respecto a la acción penal, sino relativamente a las penas definitivas.

Constitución de 1972.

El texto original introdujo un nuevo cambio en el sentido que la atribución de Indultar vuelve a ser una función ejercida exclusivamente por el Presidente de la República, sin la intervención del Ministro, tal como lo señaló el artículo 163, numeral 6, de la Carta Política, en la forma como se estableció en las Constituciones anteriores.

Reforma Constitucional de 1983.

La Reforma Constitucional de 1983, por su extensión y profundidad ha sido considerada --por algunos juristas panameños--, como una nueva Constitución; sobre todo porque fue necesario ordenar y promulgar un Texto Constitucional de numeración corrida.

El artículo 179, numeral 12, dispuso que la facultad de indultar debía ser ejercida por el Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo.

Finalmente, diremos que en la Constitución vigente, la Asamblea Legislativa decreta la Amnistía ¿por delitos políticos¿ y el Presidente Indulta, también por ¿delitos políticos¿. En ambos casos, se trata de la misma clase de delitos, es decir, ¿de carácter político¿; pero tanto la Amnistía, como el Indulto representan figuras con efectos distintos.

A seguidas nos referimos, a la imputación de inconstitucionalidad formulada en la Demanda, y a su origen: El Decreto No.312 de 24 de diciembre de 1997.

b. El Decreto de Indulto.

Es indispensable que se examine el texto del Decreto No. 312 de 24 de diciembre de 1997, proferido por el Órgano Ejecutivo, el cual se inicia con una serie de Considerandos, y decide, en cuatro artículos, conceder Indultos en favor de 26 personas.

De los considerandos nutren al Decreto No.312, conviene tener en cuenta los dos que siguen:

¿Que la fe cristiana inspiradora de la mayoría de los panameños nos estimula a la búsqueda de un recogimiento espiritual con motivo de las festividades navideñas, que haga posible el reemplazo del odio y el rencor por la tolerancia, la paz y la unificación familiar.¿

¿Que es un deber histórico de los gobernantes utilizar todos los medios que la Constitución y las Leyes de la República les permiten para lograr la anhelada reconciliación nacional, pensando siempre que, sólo si impera la paz entre los ciudadanos, será posible que prevalezca la justicia.¿

Y el artículo primero del Decreto mencionado dice:

¿Otórgase INDULTO conforme lo establecido el artículo 179, numeral 12, de la Constitución Política de la República de Panamá, a favor de los ciudadanos que se detallan a continuación y que resulten investigados, sindicados, procesados o condenados, conforme a supuestas conductas transgresoras de la Ley, por la Comisión de delitos contra el Honor, contra la Libertad, contra la Personalidad Jurídica del Estado, contra La Fé (sic) Pública, contra el Patrimonio o contra la Administración Pública; ya sea que los procesos se encuentren o no en grado de Apelación o pendiente de cualquier trámite procesal.¿ (Sigue inmediatamente la lista de 26 personas beneficiadas con el Indulto).

El Decreto No.312 hace alusión a que el Ejecutivo está convencido en la necesidad de emitir un acto de esa naturaleza, tendiente a lograr un perdón amplio y generoso, que no sea exclusivo de un sector particular de la sociedad; sino más bien, que garantice la unificación de los mismos; como forma de lograr restañar heridas, reparar injusticias y devolver la paz y la tranquilidad a la unidad familiar panameña.

Además, el texto de la parte dispositiva del Decreto No.312 detalla que hubo imputación o acciones procesales por Delitos contra el Honor, contra la Libertad, contra la Personalidad Jurídica del Estado, contra la Fe Pública, contra el Patrimonio o contra la Administración Pública; lista que incluye Delitos Comunes y otros que pueden ser catalogados como Delitos Políticos.

Otro aspecto destacado por el Artículo Primero del Decreto, es el relativo a la etapa en que pueden encontrarse los procesos en que recaen los Indultos, incluyendo toda la gama procedimental, que va del siempre denuncia hasta la condena, pasando por autos de enjuiciamiento y casos en apelación, casación o ejecución de la pena, al contener la frase *¿pendiente de cualquier trámite procesal.¿*

Es evidente que el mismo Decreto consigna la amplia virtualidad jurídica de su radio de acción pretendido, afectando sumarios, enjuiciamientos y condenas firmes.

Debe llamarse la atención hacia la circunstancia que existe un diametral contraste entre el contenido amplísimo del Decreto, que califica todos los delitos relacionados con las 139 personas, como políticas, y la imputación de inconstitucionalidad formulada por el demandante que se funda en que *¿estos delitos no son delitos políticos¿*; *¿trátase de ilícitos que no pueden ser indultados, ¿al no ser delitos políticos sino comunes.¿*

d. El Indulto y la Amnistía de los delitos políticos.

Hemos visto que la Carta magna panameña, vigente, se refiere al Indulto Presidencial, como la Amnistía Legislativa a los *¿delitos políticos¿*, sin que nuestras Leyes definan esta categoría. Por ello, debemos apelar a la jurisprudencia sobre el particular, así como a la doctrina de los tratadistas u otras fuentes de autores, como los Diccionarios Jurídicos.

Pensamos que la doctrina jurídica debe citarse con la necesaria reserva, porque la mayor parte de las veces los comentarios de los tratadistas se elaboran sobre un determinado ordenamiento jurídico nacional, que en ocasiones no coincide con el régimen panameño.

Cuando en el siglo XX las concepciones sociales pasan al primer plano de los ideales colectivos, la vieja fórmula del simple *¿delito político¿* adquiere las dimensiones sustantivas o materiales del *¿delito político-social¿*, tan subrayadas por la doctrina moderna que destaca la importancia del binomio *¿móviles políticos y móviles de interés colectivo¿*; el delito político se nutre simultáneamente de un gran acento colectivo social, alcanzado la categoría integradora del delito político-social.

Repasando con ilustre prosa estas ideas cardinales, el penalista colombiano Luis Carlos Pérez nos indica, *¿generalmente, el golpe militar no pasa de ser una insurrección anti-constitucional, mientras que la insurrección espontánea del pueblo, o de un grupo popular, suscita el delito de la última clase, es decir, tanto de dimensiones políticas, como de manifestaciones sociales.¿* Para ese distinguido jurista, *¿el 10 de julio de 1944 no hubo delitos políticos en Colombia. El nueve de abril (de 1948, sí se ejecutaron actos de esa naturaleza.¿* Se refería Pérez a la asonada minoritaria (1944) y a la rebelión popular debida al asesinato de Jorge Eliécer Gaitán (1948). Véase su obra *Los Delitos Políticos: Interpretación Jurídica del 9 de abril, página 45. Americana de Publicaciones, Bogotá, 1948).*

Mirando otra vertiente necesaria del problema, la comparación entre Indulto y Amnistía, contribuye mucho a la precisión de ambos conceptos, y hay que apelar a la doctrina, en sus fuentes más propicias, pues dejando las teologías discrepantes de muchos libros, los Diccionarios Jurídicos, por su brevedad y esfuerzo clarificador, son mucho más idóneas, para el propósito enunciado.

El prestigioso y conocido jurisconsulto Guillermo Cabanellas, se pronuncia en los términos que se verán enseguida:

¿Indulto: Supresión o disminución de penas, ya por encontrar excesivo el castigo legal, ya ante la personalidad del delincuente y las circunstancias del caso, como por generosidad tradicional o excepcional del Poder Público. En lo estrictamente penal, Las Partidas consideraban el indulto como condonación o remisión de la pena que el delincuente merecía en algún caso. Esta voz se diferencia de