

2 de febrero de 1998

NOTA: Esta vista es igual a la vista N°28, sólo cambia el número del Decreto Ejecutivo por el de 312 de 24 de diciembre de 1997.

Proceso de  
Inconstitucionalidad.  
(Demanda).

Concepto. El Licenciado Hernán Delgado Quintero contra el Decreto Ejecutivo No. 297 de 22 de diciembre de 1997. (Indultos).

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

Comparecemos ante Vuestra Augusta Corporación de Justicia, fundamentados en el artículo 2554 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 348, numeral 7, de esa excerta legal, con el propósito de emitir criterio en torno a la Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el Licenciado Hernán Delgado en contra del Decreto Ejecutivo No. 297 de 29 de diciembre de 1997, y por el cual se concede Indulto a favor de personas que se detallan en este instrumento jurídico.

Al efecto, exponemos lo siguiente:

I. El acto acusado de inconstitucional.

El Lcdo. Hernán Delgado presenta como acto inconstitucional el Decreto Ejecutivo No. 297 de 22 de diciembre de 1997, emitido por el señor Presidente de la República, a través del cual se decretan unos Indultos, en beneficio de 25 personas. El texto completo del Decreto Ejecutivo se visualiza en las páginas 7, 8 y 9 de la Gaceta Oficial N°23,445, de 29 de diciembre de 1997.

II. Normas constitucionales que se estiman infringidas y el concepto de la violación expuesto por el demandante:

A juicio del actor, el Decreto Ejecutivo No. 297 de 22 de diciembre de 1997, conculca el numeral 12 del artículo 179 de la Constitución Política, que literalmente dice así:

¿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.¿

El demandante expresa que el Decreto Ejecutivo impugnado viola el numeral 12, del artículo 179, por lo siguiente:

¿Las normas constitucionales son fuentes permanentes de Seguridad jurídica, por cuyo motivo, su desconocimiento, con carácter de infracción, destruye la Seguridad jurídica y lesiona sensiblemente, como en este caso, el orden jurídico so pretexto de componerlo.

Y es que innegablemente, el comentado numeral 12 del artículo 179, constitucional, no le atribuye al Presidente de la República, facultad alguna para indultar a ciudadanos por supuestas conductas transgresoras de la Ley Penal,

constitutivas de delitos comunes, como lo son, los delitos contra el Honor, contra la Libertad, contra la Fe Pública y contra el Patrimonio.

De allí, entonces, que la inconstitucionalidad del Decreto No. 312 impugnado consista, precisamente en indultar a un grupo de ciudadanos investigados, acusados o condenados, por delitos comunes, sin atribución del Presidente de la República para hacerlo. Semejante conducta implica violación directa del numeral 12 del artículo 179 de la Constitución Nacional, y manifiesta extralimitación de sus funciones constitucionales. La facultad constitucional del Presidente para decretar indulto se agota con los delitos políticos, (V. fs. 7 y 8).

Examen de Constitucionalidad.

La Demanda de Inconstitucionalidad presentada por el Lcdo. Hernán Delgado versa sobre 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 N°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 conceder libertad condicional a los reos por 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 regulado 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 regulación legal, aunque --en el caso del Indulto-- dicha regulación 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 regulación 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 N°312 de 24 de diciembre de 1997.

b. El Decreto de Indulto.

Es indispensable que se examine el texto del Decreto Ejecutivo No. 297 de 22 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 25 personas.

De los considerandos que nutren al Decreto No. 297, 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 Ejecutivo No. 297 de 22 de diciembre de 1997 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 N°297 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, alcanzando 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 en seguida:

¿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 amnistía, causa también de extinción de la pena, en los aspectos más restringidos del indulto; pues la amnistía borra todos los efectos del delito, mientras que el indulto se limita a extinguir la pena impuesta.¿ (Guillermo Cabanellas, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta SRL, Buenos Aires, 1983, Tomo IV, pág. 397).

¿La función amnistía es facultad que suele corresponder al Poder Legislativo, por cuanto significa una derogación de las leyes penales¿, Tomo I, pág. 27. Diccionario Cabanellas) Amnistía. Procede este vocablo de uno griego parecido, con el significado

de olvido, amnesia o pérdida de la memoria. Su aplicación jurídica implica siempre la supresión de las personas aplicadas o aplicables a ciertos delitos, especialmente de los cometidos contra el gobierno o de aquellos que se califican de políticas, por considerarlos circunstanciales, y no producto de la maldad humana ni de las lesiones sociales permanentes, como ocurre con los delitos comunes.

Suele entenderse por amnistía un acto del Poder Soberano que cubre con el velo del olvido las infracciones penales de cierta clase, dando por conclusos los procesos comenzados, declarando que no deben iniciarse los pendientes o bien declarando automáticamente cumplidas las condenas pronunciadas o en vías de cumplimiento.¿ (Cabanellas, ob. cit., Tomo I, pág. 275.

En la doctrina más extendida, el Indulto se aplica sólo a las penas, a los procesos terminados con una sanción, y su competencia corresponde al Órgano Ejecutivo. En tanto, que la Amnistía es mucho más amplia y está referida a negocios en trámite, incluso a la posibilidad que no se inicien, pues como efecto de la Amnistía, la acción penal correspondiente queda eliminada. Por ello, la Amnistía es competencia exclusiva del Órgano Ejecutivo.

Además, resulta obvio --de las fórmulas constitucionales panameñas-- sobre las dos instituciones examinadas, que sólo rigen para los delitos políticos, concepto que, como hemos apuntado, ha extendido su connotación político-social, según la doctrina jurídica.

e. Características del Indulto en nuestro país.

Si bien existe una concepción doctrinal en torno al indulto, también es cierto que en cada país las diferentes instituciones o figuras jurídicas adquieren --por su propia naturaleza-- algunas singularidades que le son propias, y la institución que debatimos, no escapa a esto.

En ese sentido, podemos señalar como características del indulto en Panamá, las siguientes:

1. El Indulto sólo lo puede conceder el señor Presidente de la República, con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia, al tenor de lo dispuesto en el artículo 179, numeral 12, de la Carta Magna.

2. El Indulto procede por delitos políticos , la rebaja de las penas y la libertad condicional en casos de delitos comunes.

Esta última forma, es en verdad, otro de los caracteres del Indulto, la cual está consagrada en la misma disposición constitucional señalada.

3. Mediante el indulto se extingue la acción penal y la pena de los beneficiados con él.

4. En nuestra vida jurídica el indulto se ha otorgado en cualquier estado del juicio de los indultados.

5. Dicha figura no ha tenido una regulación o reglamentación legal hasta el momento.

6. Éste se ha dado, casi siempre, luego de una situación política socialmente crítica, siendo el mismo una acción que busca la reconciliación en la sociedad.

f. Los inconvenientes del Decreto Ejecutivo No. 297 de 22 de diciembre de 1997.

En su artículo 1º, el Decreto tachado de inconstitucional extiende el indulto a ciudadanos ¿que resultan investigados, sindicados, procesados o condenados¿, ¿Ya sea que los procesos se encuentren o no en grado de apelación o pendiente de cualquier trámite procesal¿. y, en cuanto a la clase de delitos indultados, el artículo 1º del

Decreto No. 297 alude 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 el Patrimonio o contra la Administración Pública¿, enumeración que implícitamente puede comprender delitos comunes o delitos políticos.

Como las personas indultadas han sido 25; como el libelo de Demanda no tiene ningún aparte relativo a pruebas que se hubieren presentado con ellas y como --según el expediente-- la única prueba aportada con éste ha sido la Gaceta Oficial contentiva del Decreto impugnado, estas circunstancias le otorgan relieve al aspecto probatorio en este Proceso de Inconstitucionalidad.

Aunado a lo anterior, en la sección relativa al motivo de inconstitucionalidad, por infracción del artículo 179 de la Constitución, se expresa, en alusión a los delitos indultados por el Decreto No. 297, que ¿éstos delitos no son delitos políticos¿.

g. Nuestro criterio.

Desde la perspectiva jurídica, el acto normativo acusado de inconstitucional, en modo alguno ha tenido la pretensión de sublevarse al Estatuto Constitucional; por las siguientes razones y nociones de derecho.

En un estudio a detalle de la situación planteada, podemos enumerar los aspectos a favor del mantenimiento constitucional y legal, del acto acusado, en función a las siguientes ideas:

1. Los delitos que discrecionalmente han sido perdonados por el acto acusado, bien pueden calificarse dentro de los llamados hechos punibles de naturaleza política o en razón a estos justificantes público-gubernamentales.

2. El acto acusado ha surgido en función a un poder discrecional de la Administración, por esto, su contenido normativo bien puede ser entendido como de naturaleza política.

3. Igualmente, este acto que hoy día es redarguido de inconstitucional, ha emanado en procura del mantenimiento y el sostenimiento de la paz social, la concordia y la reconciliación entre los miembros de la familia panameña.

Es sabido que el indulto es una medida de naturaleza política, con la cual el Presidente de la República, facultado por la Constitución Política Nacional, modifica la relación punitiva, determinada en la sentencia de condena que se ha hecho irrevocable, o en el procedimiento investigativo-punitivo; a favor de todos aquellos que se encuentren en las condiciones establecidas en el respectivo Decreto, por delitos cometidos con motivaciones políticas.

Según RANIERI ¿en caso de concurso de varios delitos, el Indulto se aplica una sola vez a la pena principal infringida, o también para conmutarla en otra especie de pena menos graves.¿ (RANIERI, Silvio. Manual de Derecho Penal, Tomo II, Editorial Temis, S.A., Bogotá, 1975, págs. 365 y 366).

En opinión de ese autor, hay concurso de delito cuando ¿un mismo sujeto realiza varios modelos legales, que han de considerarse separadamente, por lo cual debe responder de varios delitos.¿ (RANIERI, Silvio. Ob., cit., pág. 125.)

La doctrina más autorizada ha reiterado que como quiera que la finalidad política es el móvil de todo delito político, independientemente de si se cometen algunos hechos punibles considerados aisladamente como delitos comunes, ellos, los delitos comunes por su conexión con el delito político se asocian e identifican como delitos de naturaleza política.

Sobre la amplitud del delito político la doctrina ha decantado el concepto del delito de conexión o delito conexo. Y es que necesariamente es apenas obvio que el móvil político sea consolidado exclusivamente por la comisión de delitos estrictamente políticos.

Se ha dicho que el móvil siempre ha de ser la búsqueda, por vía del cambio, de la instauración de nuevas instituciones o sistemas de gobierno para implementar con ello, otro que se estima más justo. La finalidad primordial del delito político es cambiar, modificar o intentar realizar las aspiraciones fundamentales de un Pueblo. Como a bien tiene en decir el Código penal italiano: ¿Para los efectos penales es delito político el que ofende un interés político del estado o bien un derecho político ciudadano.¿ Luego, es de suyo concluir que el delito político, en sí mismo, indudablemente requiere la realización de otros hechos delictivos accesorios, los cuales se anexan al móvil político.

Entendemos que hay delito conexo cuando se comete una infracción de un derecho en el curso de un derecho político teniendo relación con este acontecimiento. Para que en los delitos comunes exista conexidad con los delitos políticos es indispensable que el delito común esté sin interferencia de intereses o pasiones de otro orden, íntegra y exclusivamente al servicio de un delito político. No obstante, esto subyacentemente es la propia subjetividad y concreción conceptual de la autoridad facultada para indultar la que, en todo caso, definirá el contenido de estos nexos de conexidad.

Una muestra evidente y palmaria del hecho cierto que los delitos conexos al delito político son subsumidos por éste, está reflejado en algunos Decretos Ejecutivos tales como el enumerado 91 de 22 de diciembre de 1987, publicado en la Gaceta Oficial de 29 de diciembre de 1987, bajo el N°20,955, en el cual atinadamente en el artículo primero se dijo, luego de la palabra decreta, ¿Indúltese a las siguientes personas que se presumen o estén sindicados por la Comisión de Delitos Políticos y comunes conexos, ocurridos desde el día 8 de junio de 1987.

En el caso bajo nuestro análisis, se han planteado en el acto acusado una amalgama de delitos comunes que discrecionalmente se han concebido como delitos conexos al delito político, en consecuencia, han sido igualmente perdonados o indultados.

En resulta, la teoría de la conexión entre el delito político y el delito común ha venido a ser adoptada por el Poder Ejecutivo, con miras a un ideal superior: el del mantenimiento de la paz socio-política entre los nacionales.

En Derecho Administrativo resulta relativamente fácil enunciar el concepto jurídico comprensivo de discrecionalidad. Efectivamente, si los motivos y el contenido de un acto administrativo no es definido por la ley formal, o lo es aún cuando en forma imprecisa, por desviación del Principio de Continuidad del Servicio Público, se debe entender dicha actuación inserta dentro del ámbito discrecional. Nace así la discrecionalidad, como un margen de apreciación que deja el Legislador Constitucional, en el caso, al administrar, a partir de la falta de prescripción de un elemento del acto (causa u objeto) o a partir de regulaciones imprecisas.

No obstante esto, la discrecionalidad debe comentarse en principio de justicia, la lógica y la conveniencia; aspectos éstos que también son de legalidad. Esto significa que la sobrevivencia del mínimo de interés público es el problema axial del poder discrecional.

Luego, ante el ejercicio de un poder discrecional, se sabe que estamos ante una acción gubernativa de conveniencia (o autoridad oficial que co-administre; lo cual significaría la ruptura de la separación de los poderes públicos.

En efecto, según se desprende del numeral doce (12) del artículo ciento setenta y nueve (179) de la Constitución Política, el único elemento condicionante, para el ejercicio de la Potestad Pública del primer Magistrado de la Nación, de decretar Indultos lo es que ellos se refieren a hechos punibles de naturaleza política; y como ya

hemos señalado, esta figura delictiva tiene infinidad de aristas, dado que es indispensable concebirlo como un magro delito, en tanto que puede contener una infinidad de delitos conexos, que si bien son de naturaleza común, pueden ser políticos, por su motivación.

En abono a las ideas precedentes señaladas, especifiquemos la naturaleza jurídica de este tipo especial de actos.

El Indulto es una forma de extinguir la acción penal y condena penal, de carácter general. Aquí no se olvida el delito cometido, sino como hemos expresado, se opera un perdón; una dispensa de la pena impuesta.

En otra dimensión, ab initio debemos dejar señalada la duda respecto a que se ha querido hacer ver que el Estado no podrá hacerle exigible la obligación civil a los que han sido indultados. En otros términos, se ha planteado la idea que el indulto, además de ser un perdón de la responsabilidad penal, lo es también de la responsabilidad civil que pudieran tener los indultados respecto de algún tipo de lesión de derecho privado.

Salvado este presunto inconveniente, emanado del acto acusado, nos referiremos a la especificidad de esta discrecionalidad administrativa, surgida de un mandato constitucional.

Si bien estos conceptos del Derecho Administrativo no pueden trasladarse literalmente al campo del Derecho Constitucional, no es menos cierto que una discrecionalidad constitucional, se da en el caso in examine, solamente condicionada a la amplitud del concepto de delito político.

Según nuestra Constitución se deja salvado, a favor del Ejecutivo, una especial atribución de discrecionalidad, que no tiene comparación con respecto a la actividad administrativa regular, esta discrecionalidad es --en esencia-- una libertad, un ámbito de descripción jurídico penal del delito de naturaleza política.

En nuestro derecho constitucional, como se ha expresado en líneas anteriores, no se ha reglamentado la facultad de indultar que tiene el Señor Presidente de la República, ni aún con la disposición consagrada en las tres primeras Constituciones de nuestra era republicana; existiendo solamente el otorgamiento de dicha facultad, y en el Código Penal lo que se refiere a la extinción de la acción penal y la pena, en su artículo 91.

La calificación de las conductas en que incurrieron los indultados, es de competencia de la autoridad que decreta el Indulto; ya que de otra manera, dicha facultad conferida no tendría razón de ser. Ciertamente, al no existir ley alguna que reglamente el ejercicio de la facultad constitucional otorgada al Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo (Ministro de Gobierno y Justicia), en su base lo constituye la norma constitucional que consagra esta facultad, es decir, el numeral doce del artículo 179 Constitucional.

Evidentemente esta norma no desarrolla el ejercicio de la facultad conferida; ya que como es sabido las normas constitucionales sólo establecen los Principios Básicos sobre los cuales se deben regir los Estados.

El artículo 179 de la Constitución Política establece las atribuciones del señor Presidente de la República, con el Ministro respectivo y, entre otras, en su numeral 12, lo faculta a conceder indultos en los términos por ella expresados; no sujetándolo a ninguna apreciación, evaluación o calificación previa de otra autoridad, ente gubernamental o jurisdiccional de los delitos cometidos o no por los beneficiados con el indulto.

El acto redarguido de inconstitucional se ha cimentado en un fin y un interés público: la unión y concordia entre los nacionales.

Frente al antagonismo social y la necesidad de superarlo, tienen perfecta acogida las palabras certeras del profesor Roberto Albornoz Berti, en el siguiente sentido:

¿El espíritu verdaderamente patriótico, de causa común por el bienestar del pueblo, por encima de intereses grupales o de fracciones, no alimenta la palabra ni la acción de las agrupaciones políticas. La idea y el sentimiento básico que parecen animarlas se objetivan en la práctica sistemática de negar toda virtud al adversario o toda realización positiva al gobierno de turno. Es tal la serie de acusaciones mutuas, de reproches recíprocas, con razón o sin razón, muchos de ellos de carácter difamatorios e injurioso, venales e insustanciales y en forma pertinaz y constante, que en realidad se establece una atmósfera de enguerrillamiento de los espíritus, a la par que se suscita un sentimiento de repulsa, una sensación de náusea, en las personas que ven en los Partidos Políticos una cátedra de pedagogía, un instrumento para la crítica sana y racional y no una maquinaria para la diatriba y la negación; por lo cual dejar de leer la prensa y de ver TV por algunos días, vendría a constituir una práctica de higiene mental, de procedimiento catártico.¿ (Destaca la Procuraduría de la Administración). (ALBORNOZ BERTI, Roberto. Cultura y Delito. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela, 1979, págs. 96 y 97).

Algunos maestros del constitucionalismo han expresado, sintéticamente esta idea, entre ellos, los siguientes autores (todos citados por Pérez Guilhou):

Quiroga Laivé, conceptúa que el Indulto pretende ¿salvaguardar uno de los valores jurídicos fundamentales: la paz social.¿

En opinión de Rawson, ¿Estamos ante una ley de paz; quien no lo comprenda así no tiene corazón generoso ni espíritu elevado, para hacerse cargo de las cuestiones sociales y políticas que se desenvuelven en las sociedades modernas.¿

En opinión de Quintana, ¿Es una de las más grandes medidas políticas que un gobierno puede tomar, para devolver el pueblo a la tranquilidad, para volverle la paz y asegurarla quizás para siempre.¿

Por último, en opinión de González Calderón, esta medida ¿tiende a restablecer la concordia social y el bienestar del pueblo.¿ (Estos autores han sido citados por Pérez Guilhou, Dardo. Los jueces de Facto-Amnistía Política., Editorial Depalma, Buenos Aires, 1983, págs. 38 y 39).

En opinión del maestro Francisco Muñoz Conde, en su Libro Teoría General del Delito, en las páginas 174 y 175; tanto la Amnistía como el Indulto, desde un punto de vista político-criminal, pretenden corregir errores judiciales y más que tener existencia teórica se fundan en su propia praxis. Esto último, en tanto, que son instrumentos políticos que surgen por razones coyunturales de política general. Específicamente la profundidad conceptual de este jurisperito se expresa, en lo pertinente, así:

¿La amnistía constituye casi siempre una ruptura o un cambio profundo de orientación del régimen político y jurídico...

También el indulto... puede ser utilizado con la misma finalidad y de hecho tener la misma amplitud que la amnistía. Por eso es, difícil definir a priori el ámbito que puede tener esta medida. Y más difícil también es que desaparezcan en el futuro, porque el derecho penal refleja siempre una determinada concepción política y es lógico que se modifiquen o anulen sus consecuencias cuando cambian las circunstancias políticas que los condicionan.¿ (Subraya la Procuraduría) (Muñoz Conde, Francisco, Teoría General del Delito, reimpresión, Edit. Temis, Bogotá, 1990, págs. 174 y 175).

Finalmente, según se desprende de lo afirmado por Francisco Muñoz Conde, el indulto tiene por causante una subjetiva, discrecional y amplia visión política, que desde

nuestro punto de vista, no puede tener muy presente la finalidad o la causa misma que motiva esta forma excepcional de perdón o dispensa de la responsabilidad penal.

Por todo lo anterior, esta Procuraduría de la Administración, concluye que el Decreto Ejecutivo No. 297 de 22 de diciembre de 1997, por el cual el Presidente de la República otorgó el Indulto a un número plural de ciudadanos, se ajustó a lo preceptuado en el numeral 12, del artículo 179, de nuestra Constitución Política, razón por la que solicitamos a la Honorable Corte Suprema de Justicia, que así lo declare en su oportunidad.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher  
Procuradora de la Administración

AMdeF/mcs.

Licdo. Víctor L. Benavides P.  
Secretario General

Materia: Indulto.  
Concepto.  
Evolución Constitucional.

NOTA: ESTA VISTA ES IGUAL A LA N°28 Y SÓLO SE LE CAMBIO EL NÚMERO, POR LO QUE NO HAY TEXTO DE LA VISTA N°28 EN EL DISCO