

27 de septiembre de 1999

Proceso de Inconstitucionalidad.

Concepto. Advertencia de Inconstitucionalidad propuesta por la Licda. Marisela Donado de Pecchio, Personera Quinta del Distrito de Panamá, contra el Decreto Ejecutivo número 201 de 30 de agosto de 1999 (Indulto) en el Proceso Penal seguido a Carmen Rosa Robles, sindicada por delito contra la Administración Pública.

Señor Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Pleno.

Con fundamento en el artículo 2554 del Código Judicial, en concordancia con el artículo 348, numeral 7, de esa misma excerta legal, concurrimos respetuosos ante el Despacho que Usted preside, con la intención de externar nuestro concepto en torno a la Advertencia de Inconstitucionalidad propuesta por Licda. Marisela Donado de Pecchio, Personera Quinta del Distrito de Panamá, contra el Decreto Ejecutivo número 201 de 30 de agosto de 1999 (Indulto) en el Proceso Penal seguido a Carmen Rosa Robles, sindicada por delito contra la Administración Pública.

El acto acusado de inconstitucional.

El acto acusado de inconstitucional es el Decreto Ejecutivo número 201 de 30 de agosto de 1999, que por su extensión, omitimos transcribir, en su lugar, nos remitimos a las fojas 3 y 4 del expediente judicial.

Norma constitucional que se dice infringida.

La disposición constitucional que se dice infringida, es el artículo 179, numeral 12, de la Constitución Política, que es del siguiente tenor:

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

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

Como concepto de la supuesta infracción, la advirtente plantea que la disposición constitucional citada dispone con claridad la atribución del Presidente de la República, con la participación del Ministro del Ramo respectivo, para decretar indultos; sin embargo, esa norma suprema otorga ese beneficio sólo en casos de delitos políticos.

Añade la advirtente que el Decreto impugnado como inconstitucional, en su artículo primero le otorga el indulto a ciudadanos investigados, sindicados, procesados o condenados por la comisión de delitos tales como: Delitos contra el Honor, la Integridad Personal, la Fe Pública, el Patrimonio y la Administración Pública, entre otros, los que no constituyen delitos políticos.

La advirtente hace referencia al Diccionario Jurídico Elemental de Guillermo Cabanellas de Torre, específicamente al concepto de delito político, que según el autor, es el ¿que tiende a quebrantar por hechos ilícitos el orden jurídico y social establecido, atentando contra la seguridad del Estado; contra los poderes y autoridades del mismo o contra la Constitución o principios del régimen imperante.¿

De allí que la parte actora considere que el indulto expedido por el Presidente de la República Dr. Ernesto Pérez Balladares (Decreto Ejecutivo número 201 de 30 de agosto de 1999), se ha otorgado a personas que no han cometido delitos políticos, por lo que no

pueden ser beneficiados con dicha medida dado que los delitos cometidos por éstos son delitos comunes.

Desde la perspectiva de la advirte, queda claro que la facultad conferida al primer mandatario conforme lo establece el numeral 12, del artículo 179 de la Constitución Política para decretar indultos sólo se refiere a delitos políticos; y que al ampliar su alcance a delitos comunes, como es el caso de Carmen Rosa Robles, sindicada por delito contra la Administración Pública, trae consecuentemente la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo número 201 de 30 de agosto de 1999.

EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD

Antes de adentrarnos al estudio de la infracción propuesta por la parte actora, creemos prudente externar algunas consideraciones en torno a la figura jurídica conocida como indulto.

El indulto consiste en la remisión o perdón total o parcial de las penas judicialmente impuestas. Surge por una facultad que posee el Órgano Ejecutivo, ejercida en la República de Panamá, por el Presidente de la República y el Ministro de Gobierno y Justicia, según lo establecido en el artículo 179, numeral 12, de la Constitución Política.

Con el indulto no se afecta la existencia del delito, sino simplemente el cumplimiento de la pena; de allí que subsista la acción civil, porque la misma nace del ilícito.

El indulto es general cuando afecta a todos los sujetos activos de un mismo hecho delictual, que existan en un momento dado. En cambio, es particular, cuando con él se favorecen uno o varios delincuentes determinados por su nombre. También se denomina total, cuando se perdona la totalidad de la pena, o la parte que le falte por cumplir; por tanto, será parcial cuando se limita a reducir la pena impuesta o de la que le quede por cumplir.

La doctrina contempla la posibilidad que el indulto sea condicionado, por lo cual, supone que el indultado no cometa nuevos delitos, tenga una residencia determinada y observe buena conducta. En tal caso, el Indulto tendría un efecto similar al de la libertad condicional.

Para el autor TIBERIO QUINTERO OSPINA, el indulto es un beneficio gracioso, ¿... que otorga el Presidente de la República... [y] únicamente extingue la pena...¿ (TIBERIO QUINTERO OSPINA, Práctica Forense Penal, Editorial Librería Jurídica Wilches, 4ª edición, Bogotá, Tomo I, pág. 50).

Características del indulto, según el derecho panameño.

1- En Panamá, tiene rango Constitucional (Artículo 179, numeral 12, de la Constitución Política). Lo ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia.

2- Procede su otorgamiento por delitos políticos y se agrega la rebaja de las penas y la libertad condicional; en casos de delitos comunes, asemeja otra forma de 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 que se le sigue a los indultados.

5- No existe una reglamentación legal sobre esta institución.

6- En la mayoría de las ocasiones, ha sido precedida de una situación política crítica o de conflicto social, siendo el mismo una acción que busca la reconciliación en la sociedad.

7- La facultad del Presidente de la República es decisoria y su ejecución debe ser inmediata, por parte de las autoridades pertinentes.

8- Rebaja o extingue la pena, pero subsiste el delito, por lo que se mantienen los efectos que genera el delito, como lo es la acción civil.

9- Se concede por medio de un Decreto Ejecutivo, que lleva la firma del Presidente de la República y el Ministro de Gobierno y Justicia.

10- Es un acto unilateral que se perfecciona en el consentimiento del favorecido por el mismo.

11- El indulto carece de acción para impugnarlo, porque el carácter de orden público que posee esta figura, evita que se quede a merced del favorecido con ella, si la acepta o la rechaza.

12- El indulto obedece a intereses de la sociedad.

En el proceso que nos ocupa, el indulto tiene como finalidad buscar la libertad de las personas a las que beneficia esa gracia, mismas que están identificadas en la foja cuatro (4) del expediente judicial.

No obstante lo anterior, este Despacho conceptúa que la Advertencia de Inconstitucionalidad planteada no puede cumplir con su cometido, habida cuenta que el Organismo Ejecutivo ha expedido un nuevo Decreto Ejecutivo, concretamente el Decreto Ejecutivo número 213 de 3 de septiembre de 1999, que declara inexistente, revoca en todas sus partes y deja sin efectos el Decreto Ejecutivo número 201 de 30 de agosto de 1999, que se advierte como inconstitucional.

El Decreto Ejecutivo número 213 de 3 de septiembre de 1999, publicado en la Gaceta Oficial número 23,881 de 8 de septiembre de 1999, en las páginas 10 y 11, dispone lo siguiente:

¿Decreto Ejecutivo número 213

(de 3 de septiembre de 1999)

LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

En uso de sus facultades constitucionales

CONSIDERANDO

Que mediante Decreto Ejecutivo N°201 de 30 de agosto de 1999, el Presidente de la República otorgó indulto a favor de unos ciudadanos que resultaron investigados, sindicados, procesados o condenados conforme a conductas transgresoras de la Ley Penal.

Que en dicho indulto se incluyeron a personas involucradas en la ejecución de hechos punibles de extrema peligrosidad, tales como homicidio calificado y posesión agravada de drogas ilícitas, entre otras.

Que en base al Artículo 179, numeral 12, de la Constitución Nacional, el Presidente de la República sólo tiene atribuciones para decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes.

Que es necesario determinar si las personas favorecidas por dicho indulto era merecedoras o tenían derecho a tal medida con el objeto de efectuar los correctivos correspondientes.

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Declárese inexistente y revóquese en todas sus partes, el Decreto Ejecutivo número 201 de 30 de agosto de 199, y por lo tanto, déjese sin efecto el indulto concedido a los ciudadanos:

ARROCHA GRAEL, EMILIO
AVILA DE ROBINSON, MARCELA
BARUCO, RICARDO
BOZA, CARLOS
BUITRAGO E., LIDIA
CABAL HART, TOMAS ANTONIO
CABAL MIRANDA, ALVARO JOSE
CANTO RUIZ, ANGEL
CARDENAS M., HERNAN
DURAN, DAMARIS ROSA
FLORES, ANA VILLA DE
FLORES V., FRANCISCO FANOL
GALLARDO QUIEL, LUIS
GAUDIANO CHAMBONET, VICENTE
GIBSON PARRIS, FITZ EDWARD
GONZALEZ P., EDUARDO RICAURTER
GONZALEZ RIVERA, GONZALO
GUARDIA, AURELIO FELIX
MACHARAVIAYA, ALFREDO
NAVARRETE E., JORGE
OROSCO DUQUE, MITCHEL GABRIEL
OTERO, JOSE
PARDO FERNANDEZ, CESAR A.
PASCUAL R., ELSA A.
PEREZ ACEVEDO, MANUEL SALVADOR
PULICE, YOLANDA
RAMOS VARGAS, ESTELINA
RIOS AROSEMENA, ALEXIS IVAN
RIOS DE BAENA, AURELIA
ROBLES, CARMEN ROSA
RODRIGUEZ, MIGUEL OCTAVIO
SAAVEDRA, NANCY
TAPIA A., SANTOS
TUÑOS BUITRAGO, JORGE OSCAR
VALLEJOS DE QUIROS, MIRTA ALICIA

ARTICULO SEGUNDO: El presente Decreto rige a partir de su promulgación.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

MIREYA MOSCOSO
Presidenta de la República

WISTON SPADAFORA F.
Ministro de Gobierno y Justicia

Ello trae como consecuencia que haya una sustracción de materia en el proceso que analizamos.

La Sustracción de Materia constituye un medio de extinción de la pretensión de la parte actora ¿constituido por la circunstancia de que la materia justiciable sujeta a decisión deja de ser tal por razones extrañas a la voluntad de las partes: no pudiendo el tribunal interviniente emitir un pronunciamiento de mérito (acogiendo o desestimando) sobre la pretensión deducida.¿ (Jorge Peirano, El Proceso Atípico, página 129, citado por Jorge Fábrega en Estudios Procesales, Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1988, Tomo II, página 1195).

Jurisprudencialmente, la figura jurídica de la Sustracción de Materia implica la desaparición del objeto litigioso.

Nuestro Máximo Tribunal de Justicia, en la Sentencia fechada 3 de junio de 1991, se ha pronunciado sobre este tópico, en los siguientes términos:

¿La sustracción de materia es el fenómeno mediante el cual el proceso deviene sin objeto. No es más que la extinción sobreviviente de la pretensión, como consecuencia de esa falta de objeto litigioso sobre el que debe recaer la decisión jurisdiccional decisoria de la litis. La pretensión se ejerce frente a otra persona a través del proceso a fin de obtener un efecto jurídico. No puede obtenerse ese efecto jurídico, por tanto, si durante el proceso se extingue la pretensión.¿

Por consiguiente, la advertencia de inconstitucionalidad planteada por el Licda. Marisela Donado de Pecchio, Personera Quinta del Distrito de Panamá, contra el Decreto Ejecutivo número 201 de 30 de agosto de 1999 (Indulto), en el Proceso Penal seguido a Carmen Rosa Robles, sindicada por delito contra la Administración Pública ha quedado sin objeto litigioso, al expedirse el Decreto Ejecutivo número 213 de 3 de septiembre de 1999.

Por lo que esta Procuraduría solicita, respetuosamente, a los Señores Magistrados se sirvan declararlo así en su oportunidad procesal.

Del Señor Magistrado Presidente,

Licda. Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración

AMdeF/5/mcs.

Licdo. Manuel A. Bernal H.
Secretario General, a. i.