

18 de Octubre de 1999.

Proceso de Inconstitucionalidad.

Concepto. Propuesto por el Licdo. Virgilio E. Vásquez Pinto, en representación de la Universidad de Panamá, contra el Decreto Ejecutivo número 195 de 25 de agosto de 1999, mediante el cual se Decreta Indulto a favor de Eduardo Herrera Cedeño.

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 6, de esa misma excerta legal, concurrimos respetuosos ante el Despacho que Usted preside, con la intención de externar nuestro concepto en torno a la Demanda de Inconstitucionalidad propuesta por el Licdo. Virgilio E. Vásquez Pinto, en representación de la Universidad de Panamá, contra el Decreto Ejecutivo número 195 de 25 de agosto de 1999, mediante el cual se Decreta Indulto a favor de Eduardo Herrera Cedeño.

El acto acusado de inconstitucional.

El acto acusado de inconstitucional es el Decreto Ejecutivo número 195 de 25 de agosto de 1999, cuyo texto se observa en las fojas 1 y 2 del expediente judicial.

La norma constitucional que se dice infringida.

La disposición 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, el demandante plantea que esa disposición constitucional se infringe en el aspecto de ¿Decretar indultos por delitos políticos¿; y añade que la infracción se produce en el concepto de violación directa por omisión, al desconocerse la expresión literal de la norma, la cual ¿según el demandante¿ limita la atribución al Presidente de la República, con la participación del Ministro respectivo, a los delitos de carácter político, por lo que quedan excluidos los denominados delitos comunes, como lo son el ABUSO DE AUTORIDAD y el de INFRACCION DE LOS DEBERES de los SERVIDORES PUBLICOS, por los que se abrió causa criminal en contra de EDUARDO HERRERA CEDEÑO.

El recurrente amplía su planteamiento al referirse a las normas del Código Penal; concretamente a aquéllas que se refieren a los Delitos Políticos, los cuales se encuentran tipificados en el Libro II, Título IX, Capítulo II, bajo la denominación de Delitos contra la Personalidad Interna del Estado, esto es, en los artículos 301 al 309 de la mencionada excerta legal, comprendiendo ¿entre otros- los delitos de rebelión, sedición, alzamiento, motín, perturbación dirigidas a derrocar al gobierno legalmente constituido o para cambiar violentamente la Constitución o impedir la formación o renovación de los Órganos del Estado, en los términos y condiciones establecidas en la Constitución y la Ley. También se consideran delitos políticos, los delitos electorales comprendidos en los artículos 324 a 337 del Código Electoral.

Concluye el demandante que los delitos políticos son, entonces, los que figuran en las normas antes citadas y que entre ellas no se encuentran los delitos de Abuso de Autoridad e Infracción de los Deberes de los Servidores Públicos, por lo que ¿desde su perspectiva- no cabe duda que el Decreto Ejecutivo impugnado es inconstitucional.

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 el 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 con 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 los intereses de la sociedad.

En el proceso que nos ocupa, el indulto otorgado al señor EDUARDO HERRERA CEDEÑO tiene como finalidad la extinción de la acción penal, consecuencia del beneficio concedido por el Presidente de la República, en asocio con la Ministra de Gobierno y Justicia, tal como se infiere de las fojas uno (1) y dos (2) del expediente judicial.

No obstante lo anterior, este Despacho conceptúa que la Demanda de Inconstitucionalidad planteada no puede cumplir con su cometido, habida cuenta que la Presidenta de la República y el Ministro del Ramo respectivo han expedido un nuevo Decreto Ejecutivo, concretamente el Decreto Ejecutivo número 211 de 3 de septiembre de 1999, el cual declara inexistente, revoca en todas sus partes y deja sin efecto el Decreto Ejecutivo número 195 de 25 de agosto de 1999, que se advierte como inconstitucional.

El Decreto Ejecutivo número 211 de 3 de septiembre de 1999, publicado en la Gaceta Oficial número 23,881 de 8 de septiembre de 1999, en las páginas 8 y 9, dispone lo siguiente:

¿Decreto Ejecutivo número 211

(de 3 de septiembre de 1999)

LA PRESIDENTA DE LA REPÚBLICA

En uso de sus facultades constitucionales

CONSIDERANDO

Que mediante Decreto Ejecutivo N°195 de 25 de agosto de 1999, el Presidente de la República otorgó indulto al señor EDUARDO HERRERA CEDEÑO, con cédula de identidad personal número 8-131-759, el cual había sido llamado a juicio por el Segundo Tribunal Superior de Justicia, por la comisión de los supuestos delitos de abuso de autoridad y extralimitación de funciones.

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

Que es necesario determinar si la persona favorecida por dicho indulto era merecedora o tenía derecho a tal medida de efectuar los correctivos correspondientes.

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Declárese inexistente y revóquese en todas sus partes, el Decreto Ejecutivo No.195 de 25 de agosto de 1999, y por lo tanto, déjese sin efecto el indulto concedido al señor EDUARDO HERRERA CEDEÑO, con cédula de identidad personal número 8-131-759.

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 se haya producido 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 Demanda de Inconstitucionalidad planteada por el Licdo. Virgilio E. Vásquez Pinto, en representación de la Universidad de Panamá, contra el Decreto Ejecutivo número 195 de 25 de agosto de 1999, mediante el cual se Decreta Indulto a favor de Eduardo Herrera Cedeño, ha quedado sin objeto litigioso, al expedirse el Decreto Ejecutivo número 211 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/bdec.

Lic. Miguel Atencio P.

Secretario General a.i.

Materias:

Indulto

Sustracción de materia

Asig.28-9-99

Proy.11-10-99

Exp.557-99