

20 de septiembre de 2004

**Proceso de
Inconstitucionalidad.
(Acumulación de demandas)**

**El Procurador General de la
Nación, José Antonio Sossa,
contra los Decretos
Ejecutivos No. 318 del 26 de
agosto de 2004, 317 del 25 de
agosto de 2004 y 321 del 30
de agosto del 2004.**

Concepto.

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

En virtud del traslado que nos ha corrido esa Augusta Corporación de Justicia, visible a foja 49 del expediente, procedemos a emitir concepto en relación con las Demandas de Inconstitucionalidad, interpuestas por el Procurador General de la Nación José Antonio Sossa Rodríguez, contra los Decretos Ejecutivos No. 318 del 26 de agosto de 2004, 321 del 30 de agosto del 2004 y 317 del 25 de agosto de 2004, a través de los cuales, la Ex Presidenta de la República decreta y concede indultos.

Nuestra intervención, la fundamentamos en el artículo 2563 del Código Judicial, en concordancia con el literal b, numeral 1, del artículo 5 de la Ley N°38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales.

I. Actos acusados de Inconstitucionales.

Conforme queda expresado, la pretensión de declarar la Inconstitucionalidad se circunscribe a los Decretos Ejecutivos

No. 318 de 26 de agosto de 2004, 321 del 30 de agosto de 2004 y 317 del 25 de agosto de 2004, a través de los cuales, la Ex Presidenta de la República, Mireya Moscoso, concede indultos a una serie de personas investigadas, otras sindicadas, procesadas y condenadas, incluye hasta personas que no aparecían en ningún proceso de investigación penal, cuyo listado aparece en los expedientes acumulados.

II. Disposiciones constitucionales que se consideran infringidas y los conceptos de violación expuestos por el actor.

A juicio del demandante, las normas constitucionales que se consideran vulneradas son las siguientes:

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

1. ...

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

- o - o -

"Artículo 22: Toda persona detenida debe ser informada inmediatamente y en forma que le sea comprensible de las razones de su detención y de sus derechos constitucionales y legales correspondientes.

Las personas acusadas de haber cometido un delito tienen derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad en juicio público que le haya asegurado todas las garantías establecidas para su defensa. Quien sea detenido tendrá derecho desde ese momento, a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales."

Las presuntas infracciones de los artículos transcritos, las expone el señor Procurador General de la Nación, de la siguiente manera:

“El acto demandado infringe el citado artículo constitucional, en la medida en que en éste se deja establecido que la facultad otorgada al Presidente de la República para ‘decretar indultos’, lo es para el caso de la comisión de delitos políticos y no, como es fácil deducir de la norma constitucional en referencia, para los supuestos de delitos comunes. Para estos últimos lo que si procede es la rebaja de penas y la concesión de la libertad condicional, como se deja previsto al disponerse que el Presidente de la República con la participación del Ministro del ramo, podrá ‘rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes’.

...

La violación del artículo transcrito se produce de manera directa por omisión, concretamente en lo que tiene que ver con el principio de presunción de inocencia, puesto que si el indulto por delitos políticos, entraña un perdón, ha de entenderse que tal gracia presidencial debe producirse cuando la persona favorecida con éste, ha sido encontrada culpable del delito político por el cual se le procesó y se le condenó para, una vez desvirtuada su presunción de inocencia, al tenerse por acreditada su responsabilidad y dictada la sentencia, ser perdonado por su proceder ilícito, en este caso, mediante el indulto. Situación semejante ocurre si se opta por reducir la pena o conceder libertad condicional”... (Cf. f. 5 y 7)

**Examen de constitucionalidad realizado por la
Procuraduría de la Administración.**

Corresponde a esta Procuraduría, exponer su opinión, respecto a la controversia jurídica constitucional en estudio, previa exposición de los actos acusados de inconstitucionales, de las disposiciones supuestamente infringidas y sus respectivos conceptos de violación.

Es importante destacar que el criterio de este Despacho, ante demandas de inconstitucionalidad presentadas en el pasado contra indultos similares, ha sido acorde con la jurisprudencia interpretativa emanada del Pleno de la Corte Suprema de Justicia; sin embargo al revisar ese criterio, en esta oportunidad nos permitimos variarlo, básicamente porque a juicio de esta agencia colaboradora de la jurisdicción constitucional, es evidente la utilización indiscriminada y abusiva de esta institución por parte del Órgano Ejecutivo, al indultar claros delitos comunes, sin tener facultad jurídica que le permita proceder de esa forma, apartándose del ámbito trazado por la Constitución Política Nacional, en el artículo 179, numeral 12. Además, en esta ocasión, más que pretender una reconciliación política nacional, en uno de los decretos se han incluido indultos a favor de personas condenadas por graves delitos, que provocaron daños de difícil reparación a la imagen internacional del país.

Tal y como señala el Procurador General de la Nación, licenciado José Antonio Sossa Rodríguez, a pesar que el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha declarado constitucional anteriormente una serie de Decretos en los que se adoptan medidas similares a las que contienen los impugnados en este proceso, ello no constituye una limitante para resolver el

aspecto de fondo, es decir, hacer prevalecer el claro sentido de lo previsto en la Constitución Política Nacional, en materia de indulto, considerando además que la jurisprudencia constitucional, debe ser dinámica, para llegar a las rectificaciones, cuando así se justifique.

Al respecto, vale resaltar el criterio de Raúl Bocanegra Sierra, citado por el señor Procurador General de la Nación en su demanda, que expresa:

“La perspectiva que en ningún momento puede perderse de vista para una adecuada configuración del esquema de efectos de las decisiones constitucionales es, como ya se ha dicho, justamente la necesidad de encontrar un punto de equilibrio en la descripción de sus efectos que permita que sus decisiones disfruten de la suficiente fijeza (y por tanto, capacidad de obligar de sus soluciones e interpretaciones) como para permitir que a través de ellas se terminen definitivamente los litigios constitucionales, garantizando así el cumplimiento de la función pacificadora e interpretativa que al Tribunal Constitucional le corresponde, pero ciertamente no más allá del momento en que, salvados estos cometidos, se cierra la posibilidad de que el Tribunal pueda ir conformando la realidad constitucional al cambio de las concepciones de cada tiempo, por medio de una conveniente posibilidad de alterar su propia doctrina.”

La Procuraduría de la Administración comparte los argumentos jurídicos, planteados por el Procurador General de la Nación, quien considera que los Decretos Ejecutivos 318 de 26 de agosto de 2004, 321 del 30 de agosto de 2004 y 317 del 25 de agosto de 2004, son violatorios de los artículos 179 (numeral 12) y 22 de la Constitución Política Nacional,

puesto que no le es permitido al Órgano Ejecutivo excederse en el límite que la Constitución le impone, al reconocerle únicamente, la facultad de decretar indultos por **delitos de tipo político**, y en ningún caso por razón de delitos comunes.

En este sentido tal y como aduce el actor, la infracción del numeral 12 del artículo 179 de la Constitución Política Nacional, es manifiesta cuando al implicar el indulto un perdón y por lo tanto una gracia que se reconoce para extinguir la pena que se ha impuesto por la comisión de un delito en el artículo 1 de los Decretos Ejecutivos 318, 321 y 317, arriba mencionados, se deja establecido que los indultos se otorgan a favor de las personas que se designan, "ya sea que estén siendo investigados, sindicados, procesados...", etapas procesales que, en manera alguna, entrañan el que se haya dictado condena y por consiguiente, lo que se extinguiría es la acción penal y no la pena, contrariando tanto el espíritu como la norma constitucional in comento.

La argumentación no cuestiona la facultad constitucional que posee quien ostente la investidura de Presidente de la República, para decretar indultos por **delitos políticos**, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes, cuestión indiscutiblemente reconocida en la Ley Fundamental de nuestro Estado, sino en el evidente incumplimiento del texto literal del precepto constitucional.

El indulto en la doctrina y en las legislaciones, forma parte del antiguo derecho de gracia que se otorgaba a los gobernantes, similar a los votos de indulgencia y de perdón

que aún mantiene el Jefe del Órgano Ejecutivo en algunas latitudes.

Sobre el particular, el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Osorio, define indulto de la siguiente manera:

“Indulto: Remisión o perdón total o parcial de las penas judicialmente impuestas. Se trata de una facultad que las legislaciones conceden, por lo general, al Poder Ejecutivo o al Legislativo. De la propia definición se desprende, en primer término, que el indulto no afecta la existencia del delito, sino simplemente el cumplimiento de la pena, contrariamente a lo que sucede con la amnistía(v) y que mientras éste puede recaer sobre delitos juzgados o no juzgados, el indulto únicamente puede ser concedido sobre condenas ya pronunciadas..”

A través de copiosa jurisprudencia, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia panameña, se ha pronunciado en cuanto a la figura del indulto, así tenemos que mediante Sentencia de 7 de diciembre de 1995, esa Corporación expresó:

“Lo anterior significa que el Presidente de la República con la participación en este caso, del Ministro de Gobierno y Justicia, está facultado para: 1. Decretar indultos por delitos políticos, y 2. Otorgar libertad condicional y rebajar penas a los reos por delitos comunes. En el primer caso el condicionante es que se trate de un delito político propiamente tal, no importa el estado procesal en que se encuentre, razón por la cual puede extinguir la acción penal o pena, mientras que en el segundo caso, estamos ante un caso típico de individualización administrativa de la pena y por tanto, deben concurrir dos presupuestos, cuales son: que exista una sentencia condenatoria y el favorecido se encuentre cumpliendo la penalidad impuesta mediante el

acatamiento de los reglamentos y demás disposiciones penitenciarias."

De acuerdo a la citada jurisprudencia, la figura del indulto se define en atención a la facultad que le confiere el numeral 12 del artículo 179 de la Constitución Política al Presidente de la República, quien como manifestamos no debe transgredir el texto literal del precepto constitucional, que le permite decretar indultos únicamente **por "delitos políticos"**,

En relación con este tema, el Código Penal Panameño, tipifica bajo el título "Delitos contra la Personalidad Interna del Estado", a partir de los artículos 301 al 309, los delitos políticos. De igual forma, el Código Electoral, al referirse a los delitos electorales, que abarcan del artículo 334 al 346, señala una serie de conductas que son tipificadas como delitos políticos.

En el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, de Manuel Osorio, se define el delito político de la siguiente manera:

"Delito Político: Representa una de las figuras penales de más difícil definición, ya que los autores no han llegado a un acuerdo, ni siquiera aproximativo, respecto a su contenido, pese a la gran importancia que reviste en materia de extradición.

Los Códigos, además no suelen referirse a esa clase de delitos dándoles la denominación de políticos, por lo cual habría de entenderse que tienen ese carácter los que atentan contra los poderes públicos y el orden constitucional; o sea concretamente, los delitos de rebelión y de sedición (v.), así como también los que atentan

contra la seguridad de la nación, entre ellos la traición y el espionaje (v.).

...

En el Vocabulario de Capitant se define el delito político, en sentido amplio, como toda infracción vinculada con un pensamiento o una persona política; el asesinato de un jefe de Estado, y en sentido estricto, como toda infracción exclusivamente dirigida contra el orden político internacional o interno: el complot (v.) para cambiar la forma de gobierno."

Es oportuno señalar, que el numeral 12 del artículo 179 de la Constitución Política, es claro y no admite problemas de interpretación, pues otra aplicación de la norma constitucional, demostraría una ignorancia inexcusable del derecho pues en los indultos otorgados por la Ex Presidenta, se han incluido delitos comunes, tal y como se desprende de la simple lectura de los Decretos Ejecutivos in examine, que permiten inferir que la verdadera intención, era indultar delitos comunes y no delitos políticos.

Compartimos el argumento del demandante, cuando afirma que se viola flagrantemente el mandato constitucional consagrado en el numeral 12 del artículo 179 de la Constitución Política Nacional, así como su artículo 22.

Por todo lo expuesto, consideramos que los Decretos Ejecutivos No. 318, 321 y 317 de 2004, a través de los cuales la Ex Presidenta de la República, otorgó indulto a un número plural de personas, no se ajusta a lo preceptuado en el numeral 12, del artículo 179, ni al artículo 22 de la Constitución Política Nacional, razón por la que solicitamos respetuosamente a los señores Magistrados que integran el

Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que así lo declaren 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