

(1 ocurrencias)

---

**DEMANDA DE  
INCONSTITUCIONALIDAD  
FORMULADA POR EL LICENCIADO  
HECTOR CASTILLO RNOS EN  
REPRESENTACION DEL SEPOR  
PROCURADOR GENERAL DE LA  
NACION LICENCIADO JOSI  
ANTONIO SOSA CONTRA EL  
DECRETO EJECUTIVO NO. 476 DEL  
7 DE SEPTIEMBRE DE 1995.  
(CONCEDE INDULTO).  
MAGISTRADO PONENTE: ELIGIO A.  
SALAS. PANAMA, OCHO (8) DE  
JULIO DE MIL NOVECIENTOS  
NOVENTA Y OCHO (1998).  
  
CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.  
PLENO.**

VISTOS:

El licenciado HECTOR CASTILLO actuando en nombre y presentacion del licenciado JOSE ANTONIO SOSA, Procurador General de la Nacion, ha interpuesto accion de inconstitucionalidad contra el Decreto Ejecutivo No. 476 de 7 de septiembre de 1995, expedido por el Presidente Encargado de la Republica, TOMAS GABRIEL ALTAMIRANO DUQUE, por considerar que infringe los articulos 179, numeral 12, y 2 de la Constitucion Nacional.

LA PRETENSION CONSTITUCIONAL Y SUS RAZONES

El acto jurvídico que se demanda como infractor de la Constitución Polvtica es el Decreto Ejecutivo No. 476 de 7 de septiembre de 1995 que, en turminos generales, establece:

"...

`DECRETO EJECUTIVO No. 476

(de 7 de septiembre de 1995)

El Encargado de la Presidencia de la República, en uso de sus facultades constitucionales,

## CONSIDERANDO

Que nuestro Gobierno democráticamente elegido por el pueblo panamepo, ha buscado desde su inicio la reconciliación entre todos los panamepos sin distingo alguno.

Por tal razón y con este sentido se promulgó el Decreto Ejecutivo No. 469 de 23 de septiembre de 1994 por el cual se dictó un primer indulto amplio y generoso.

Que en ese camino, somos fieles creyentes que no puede hablarse de reconciliación, sin previamente suturar las heridas que el enfrentamiento y el antagonismo ideológico y polvtico sembró de manera estéril en las mentes de algunos y en la intrasigencia de otros.

Que la fe cristiana inspiradora de la mayorva de los panamepos nos estimula a la búsqueda de una necesaria tregua, que haga posible el reemplazo del odio y el rencor por la tolerancia, la paz y la unidad de los panamepos.

Que nuestro gobierno cree en la reunificación de la familia panamepa como elemento indispensable para el desarrollo integral del país, por lo que considera importante continuar el esfuerzo en pro de la concordia a fin de construir lo que el Ejecutivo reafirmó el 1 de septiembre de 1995 ante el Pleno de la Asamblea Legislativa al sostener que no debe importarnos cuando las medidas adoptadas tengan algún grado del denominado "Costo Polvtico", pues lo que debe interesarnos es colocar la Patria por encima de intereses sectarios o de grupos, ya que los frutos de nuestras actuaciones los recogerá toda la Nación engrandecida por su voluntad de cambiar, mejorar y progresar en paz y armonva social.

Que se han cometido injusticias contra ciudadanos que en un momento dado fueron objeto de la presentación de acciones claramente polvticas al atribuirseles actos sepalados en algunos casos como delitos comunes pero que por su intención, ejecución, contenido y conexión con los hechos que rodearon su consumación, resultan con claridad delitos polvticos.

## DECRETA

PRIMERO: Otórgase INDULTO conforme lo establece el Artvculo 179, numeral 12, de la Constitución Polvtica 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 Jurvídica del Estado, contra el Patrimonio o contra la Administración Pública; ya sea que los procesos se encuentren en su fase sumaria, plenaria o con sentencia condenatoria; con auto de

enjuiciamiento, o sin dictarse el auto de enjuiciamiento, sin que se hubiese verificado Audiencia; o bien que se encuentren o no en grado de Apelación, Casación o en cualquier otro trámite procesal.

...

SEGUNDO: No podrá establecerse ni proseguirse acción penal contra las personas nombradas, en relación con los delitos y causas de este Decreto.

TERCERO: Este indulto extingue la acción penal y la pena, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 91 del Código Penal.

CUARTO: El presente Decreto rige a partir de su sanción.

## COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE

(Fdo. TOMAS GABRIEL ALTAMIRANO DUQUE

Encargado de la Presidencia de la República

(Fdo.) MARTIN TORRIJOS

Ministro de Gobierno y Justicia, Encargado.

..."

(Fojas 3, 4 y 6)

En los hechos que fundamentan la demanda se sepala que, en cumplimiento del artículo 183 de la Constitución donde se consigna que cuando se ausente por más de diez días el Presidente de la República se encargará el Primer Vicepresidente, se encargó de la Presidencia el Primer Vicepresidente, TOMAS GABRIEL ALTAMIRANO DUQUE, expidiendo en ese momento el Decreto No. 476 de 7 de septiembre de 1995, por medio del cual se decreta un indulto a favor de determinados ciudadanos. Según su artículo 4 este Decreto Ejecutivo entrará a regir a partir de su sanción. No obstante, se estima que ese acto es violatorio de la Constitución "al indultar una serie de delitos que no revisten la categoría de políticos".

Se acusa al acto demandado de infringir el artículo 179, numeral 12, de la Constitución, cuyo tenor es el siguiente:

"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".

Argumenta el demandante que la Constitución solo faculta al Presidente de la República para decretar indultos con respecto a "delitos políticos" y no cuando se trata de delitos comunes. De modo que el artículo 1 del Decreto 476 de 7 de septiembre de 1995 viola la disposición constitucional en cita, cuando sepala que el indulto comprende a los ciudadanos que están siendo investigados, sindicados, procesados o condenados por la comisión de delitos "contra el Honor, el Patrimonio (el cual incluye el robo, hurto, estafa, la apropiación indebida), como delitos contra la Administración Pública (el cual incluye entre otros, el Peculado en todas sus variantes)", ya que estos delitos no son políticos sino que son delitos comunes "que no pueden ser indultados" (fs. 8).

El citado numeral 12 de la norma constitucional, se dice, precisa claramente la distinción entre uno y otro tipo de delitos, al disponer que el Presidente de la República puede decretar

indultos con relación a los delitos políticos y, con relación a los reos de delitos comunes, podrá "rebajar penas y conceder libertad condicional". Por tanto, la facultad reconocida por la Constitución para decretar indultos, "sólo alcanza y se limita a los delitos políticos y, al excederse a delitos comunes, como es el caso que se demanda, trae como consecuencia la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo No. 476 de 7 de septiembre de 1995" (fs. 9).

Posteriormente el accionante cita como conculcado el artículo 2 de nuestra Carta Fundamental, que expresa textualmente lo siguiente:

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

En la explicación del concepto de infracción del artículo antes transcrito, sostiene la censura que tal disposición está indicando que las competencias asignadas a los Organos de Estado deben ejercerse dentro de los parámetros previamente establecidos y delimitados, "por lo que, el Encargado de la Presidencia de la República, se excedió en sus facultades, al expedir el Decreto Ejecutivo No. 476, indultando la comisión de algunos delitos que no son de aquellos indultables". Indultar por otro tipo de delitos que no sean políticos, como se hizo mediante el acto impugnado, "entraña ejercer una función no conforme a la Constitución", que vulnera el artículo 2.

## CONCEPTO DE LA PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACION

Admitida la demanda, se corrió traslado al Ministerio Público para que emitiera concepto, manifestando esa entidad, mediante Vista visible de fojas 19 a 45, que el Decreto Ejecutivo demandado, por el cual el Encargado de la Presidencia de la República otorgó indulto a un número plural de personas, "se ajustó a lo preceptuado en el numeral 12, del artículo 179, así como al artículo 2 de nuestra Carta Magna, no violando ninguna otra disposición de nuestra Constitución Política".

Entre las consideraciones expresadas por la Procuraduría de la Administración para fundamentar la referida opinión podemos destacar las siguientes:

"...

Desde nuestra 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.

- a. 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.
- b. 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.

c. Igualmente, este acto que hoy día es redarguido de inconstitucional, ha emanado en procura del mantenimiento y el sostenimiento de la paz social y 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 Nacional, modifica la relación punitiva determinada en la sentencia de condena que se ha hecho irrevocable, o en el procedimiento investigado-punitivo; a favor de todos aquellos que se encuentren en las condiciones establecidas en el respectivo decreto, por delitos cometidos con motivaciones políticas.

...

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.

...

Entendemos que hay delito conexo cuando se comete una infracción de derecho común 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.

...

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 la tres primeras Constitucionales del país; 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), su base lo constituye la norma constitucional que consagra esta facultad, es decir, el numeral doce del artículo ciento setenta y nueve.

...

El artículo ciento setenta y nueve de la constitución política (sic) establece las atribuciones del señor Presidente 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.

...

Finalmente, según se desprende de lo afirmado por Francisco Mupoz Conde, el indulto tiene por causante una subjetiva, discrecional y amplia visión política, que desde nuestro punto de vista, no puede ser examinado de manera superficial por lo que es menester tener muy presente la finalidad o la causa

misma que motiva esta forma excepcional de perdón o dispensa de la responsabilidad penal.

..."

(Fs. 33, 34, 35, 41 Y 44).

## DECISION DE LA CORTE

El cargo de inconstitucionalidad que se atribuye al Decreto Ejecutivo No. 476 de 7 de septiembre de 1995, suscrito por el Encargado de la Presidencia de la República y el Ministro de Gobierno de Gobierno y Justicia, básicamente consiste en que a través del mismo se otorgó un indulto, a favor de un número plural de ciudadanos, "por una serie de delitos que no revisten la categoría de delitos políticos", infringiendo por ello el numeral 12 del artículo 179 de la Constitución que reconoce al Presidente la facultad de decretar indultos sólo en relación con los delitos políticos, por tanto, al indultar por delitos comunes "se excedió en sus facultades", ejerciendo una función no conforme a la Constitución.

Previo a la confrontación del acto demandado con el cargo de inconstitucionalidad que se le indilga, la Corte considera necesario esbozar algunos aspectos generales sobre la figura constitucional-penal del indulto, tales como el significado, alcance y efectos que tiene en la doctrina, en la legislación nacional y extranjera y en la jurisprudencia.

En la Enciclopedia Jurídica OMEBA se establece que el indulto, como noción en sentido amplio, "es la remisión o perdón, total o parcial, de las penas judicialmente impuestas, por acto del poder ejecutivo o del poder legislativo".

Según la reglamentación contenida en el artículo 86, inciso 6, de la Constitución Nacional Argentina, el indulto se define como "el acto por el cual el Poder Ejecutivo, por libre decisión, perdona, en todo o en parte, la pena impuesta a un delincuente determinado, después de haberse informado de la causa por intermedio del tribunal respectivo y encontrar que dicha pena es injusta o inconveniente". (Cfr. Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XV, Driskill, S. A., 1989, Buenos Aires, pp. 589 y 606).

En Colombia, la amnistía y el indulto se conceden por delitos políticos y se ha dicho que, en diversas épocas, se ha acudido a estas instituciones "más que como un acto de generosidad del gobernante o de una gracia del legislador, como un instrumento jurídico para buscar devolver la paz al país" (Hernando Londoño Jiménez, Derechos humanos y justicia penal, Edit. Temis, Bogotá Colombia, 1988, p. 239). En aquel país, el acto ha sido definido como, "un recurso extraordinario del Estado para establecer la tranquilidad pública alterada por hechos delictivos de eminente contenido político" (Alfonso Reyes Echandía, Derecho Penal, Edit. Temis, Bogotá Colombia, 1990, p. 293).

En la Constitución Colombiana, entre las competencias del Presidente y del Gobierno, se determina en el numeral 2 de su artículo 201, "conceder indultos por delitos políticos, con arreglo a la ley, e informar al Congreso sobre el ejercicio de esta facultad." (Constitución Política de la Rep. de Colombia 1991, 1a. edición, 1992, Edit. DIKE). Y en el Código Penal de ese país se le atribuye el efecto de extinguir solamente la pena.

También se ha definido al indulto como "el verdadero perdón judicial", aunque por lo general es una atribución del poder ejecutivo para dispensar la pena fijada por ley, en atención a circunstancias excepcionales que concurren en el caso particular. Se han hecho

manifestaciones a favor de ese instituto (indulto) y de la amnistía, "en cuanto sean vías de desahogo de aquellos delincuentes de nula peligrosidad, de gran dignidad, que no necesitan tratamiento y para quienes la condena sería una aflicción completamente inútil". Incluso se advierte que, con la debida prudencia y asesoría necesaria (de los Consejos Técnicos), el Estado debería generalizar la costumbre, como se hace en varios países, de indultar a reos no peligrosos en fechas simbólicas (como Navidad, fiestas patrias o Año Nuevo) (Cfr. SISTEMA PENITENCIARIOS Y ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN EN AMÉRICA LATINA, Ed. Depalma, Buenos Aires, 1992, pp. 65, 67 y 68).

Como se tiene dicho, en nuestra Constitución, la mencionada atribución del Presidente, con participación del Ministro respectivo, está concebida en los siguientes términos: "Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes".

En cuanto al aspecto legal, vemos que nuestro Código Penal en su artículo 91 le atribuye los mismos efectos a la amnistía y al indulto, al disponer: "La amnistía y el indulto por delitos políticos extinguen la acción penal y la pena".

De lo que se deja expuesto se desprende que no todos los ordenamientos jurídicos regulan la figura del indulto de igual manera. Así, en algunos países no se limita su concesión al supuesto de la acusación o comisión de delito político, sino que también alcanza al delito común; en otros casos, se condiciona su otorgamiento al efecto que deberá causar (a que extinga la pena), para lo cual, debe existir una pena impuesta por sentencia firme, es decir, que no puede dictarse sino cuando el delincuente ha sido condenado y no alcanza al delito en cualquier momento del proceso represivo -a diferencia de la amnistía-. Otro requisito, que en algunos ordenamientos es expreso e indispensable, es el que concierne a la autoridad que lo puede decretar, por ejemplo, el Presidente pero refrendado por el Ministro de Justicia. Adicional a este último requerimiento, en otros ordenamientos se exige un informe previo de Consejos Técnicos o Tribunales, calificando a la persona que se pretende favorecer con el indulto y al delito que se le imputa.

En nuestro país se ha sostenido que del texto Constitucional y del Código Penal se entiende que la concesión de la figura constitucional-penal del indulto es una potestad y no una obligación del Órgano Ejecutivo que alcanza sólo a los delitos políticos y que su efecto puede llegar a extinguir la acción penal y la pena. Sin embargo, a partir de recientes fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia que tratan este tema, tanto en la Sala Penal como en el Pleno, el radio de acción de este instituto ha sido en determinados casos, sin dudas ampliado también a los delitos comunes con base en las consideraciones que pasamos a revisar:

I. En sentencia de 7 de diciembre de 1995, dictada por la Sala de lo Penal de esta Corporación, se expresó:

"... Tanto la Constitución de 1972 como el Código Penal de 1982, a diferencia de los criterios doctrinales y del Derecho Comparado, han extendido el radio de acción del indulto, al permitir que el mismo se extienda a los delitos políticos al igual que a los comunes, pero con una modalidad con relación a los últimos, al convertirlo en otorgante de la individualización administrativa de la ejecución penal.

Lo anterior significa que el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo, en este caso, el Ministro de Gobierno y Justicia, está

facultado para: 1. Decretar indultos por delitos polvticos, 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 polvtico propiamente tal, no importa el estado procesal en que se encuentre, raz3n por la cual puede extinguir la acci3n penal o la pena, mientras que en el segundo caso, estamos ante un caso tpico de individualizaci3n 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 demas disposiciones penitenciarias.

... la Sala Segunda coincide con el criterio expuesto por el Sepor Procurador en el sentido de que los delitos contra la libertad individual no son delitos polvticos, pero el artvculo 1o. del Decreto Ejecutivo No. 469 se fundamenta en el numeral 12 del artvculo 179 de la Constituci3n, que se refiere tanto a los indultos por delitos polvticos como a las rebajas de pena por delitos comunes y con base al principio de favorabilidad al reo, cabe interpretar que ESTEBAN RAMOS, reo de delito contra la libertad individual, con sentencia condenatoria de 4 apos de prisi3n, quien habva sido detenido preventivamente, ha sido favorecido con una rebaja de la pena impuesta, modalidad ista que integra el concepto jurvdico penal de indulto, y que tiene efectos extintivos de la pena.

..."

(Recurso de Casaci3n en el Proceso seguido a FELIPE CAMARGO AMAYA, RICARDO MANUEL GOTY RODRIGUEZ, JESUS MARIA GEORGE BALMA, ESTEBAN RAMOS MARTINEZ, por el delito contra la libertad individual en perjuicio de CARLOS SMITH FERNANDEZ, JERONIMO GUERRA SERRANO, FELIPE OSCAR DOWNIE CEDEPO Y LUIS CARLOS MONTENEGRO. Ponencia de la Mag. AURA E. GUERRA DE VILLALAZ, de fecha 7 de diciembre de 1995) (Subrayado es nuestro).

Posteriormente, en otro fallo de la Sala Penal, este de fecha 28 de agosto de 1996, se reiter3 el criterio citado en el precedente, al manifestar:

"... Al advertir que la facultad de indultar concedida al Ejecutivo abarca delitos polvticos y a delitos comunes para la rebaja de la pena y el otorgamiento de la libertad condicional, al tenor de la que establece el artvculo 179 numeral 12 de la Constituci3n, con base al principio de favorabilidad, cabe interpretar que por ser el peculado un delito com3n, sancionado con pena de dos apos de prisi3n, se trata del indulto en su modalidad de rebaja de pena, cuyos efectos jurvdicos son los de extinci3n de la pena.

..."

(Solicitud de extinci3n de la acci3n penal dentro del recurso de casaci3n en el proceso seguido a GUSTAVO ELIECER MELGAR FADUL, por el peculado en perjuicio de la JUNTA COMUNAL DEL CHORRILLO) (Subrayado es nuestro).

De acuerdo a la citada jurisprudencia, la figura del indulto se define en atenci3n a todas las facultades que le asigna el numeral 12 del artvculo 179 de la Constituci3n Nacional al Presidente, por lo que tal noci3n incluye entre sus modalidades la rebaja de la pena y la libertad condicional, para el caso de los delitos comunes (lo que incluye la individualizaci3n administrativa de la pena) Pero, a diferencia del indulto por delito polvtico, que tiene el efecto



de extinguir la acción penal y la pena, el ejercicio de la facultad presidencial en la modalidad de rebaja de pena, sólo tiene el efecto de extinguir la pena, ya que requiere dos presupuestos: "que exista una sentencia condenatoria y el favorecido se encuentre cumpliendo la penalidad impuesta ...".

En el caso que resolvió el Pleno de la Corte, con fecha 7 de julio de 1997, donde se declaró que NO ERA INCONSTITUCIONAL el Decreto N° 318 de 24 de junio de 1994, otorgado por el Presidente Guillermo Endara Galimany a favor de una persona condenada por un delito de Homicidio Culposo Agravado, entre otras explicaciones, se manifestaron las siguientes:

"... Sin embargo, en este caso particular surgen dudas sobre la naturaleza real del decreto ejecutivo acusado, es decir, si efectivamente se trata de un decreto de indulto, como lo sostiene la demandante. A pesar de que en la parte resolutive de ese acto se indica expresamente que se trata de un indulto, no hay dudas sobre el carácter equivoco de su redacción, toda vez que lo que en él se resuelve es indultar a la beneficiaria "reduciéndole el término de cuatro años de prisión a que fue condenada por el Segundo Tribunal Superior del Primer distrito judicial", de donde se concluye que se trata propiamente de un decreto de rebaja de pena. Este razonamiento encuentra confirmación en los considerandos del decreto ejecutivo, en el que claramente se alude al ejercicio de la facultad constitucional que tiene el Presidente de la República para "rebajar penas ... a los reos de delitos comunes" (último considerando,

...

El precepto constitucional claramente establece que el Presidente de la República puede "Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes". Según este tenor literal la potestad así reconocida al Presidente de la República tiene un objeto múltiple, pues se refiere a tres supuestos en los que la libertad individual se encuentra comprometida.

En todos los casos esa potestad es ejercida a través de decretos ejecutivos, que son el mecanismo administrativo idóneo para su implementación.

La errada interpretación de que se trata de un "decreto de indulto", sin atender el expreso propósito del acto, preside la línea de pensamiento de la demanda, concretamente los cargos de infracción de los artículos 2, 17, 18, 179 y 199 constitucionales, sobre la equivocada premisa de que, al rebajar penas mediante un decreto ejecutivo, el titular de la facultad incurre en "extralimitación de funciones".

...

Luego de confrontado el Decreto Ejecutivo No. 318 de 24 de junio de 1994 con la Carta Fundamental, concretamente con el numeral 12 del artículo 179, que establece como atribución presidencial "Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes", a juicio de la Corte Suprema no le asiste razón al demandante en esta causa constitucional. El estudio de lo actuado por el Presidente de la República en esta materia durante cerca de 45 años (desde 1953 al presente), pone en evidencia que el único mecanismo utilizado para cumplir el cometido y potestad constitucional de la rebaja de penas es el del decreto ejecutivo, no por simple reiteración de un error, como pretende el demandante, sino porque es la vía que la propia Constitución propone.

..."

(Demanda de Inconstitucionalidad propuesta por NODIER MIRANDA CRUZ contra DECRETO EJECUTIVO NI 318 de 24 de junio de 1994, del Ministerio de Gobierno y Justicia. (Ponencia del Mag. FABIAN A. ECHEVERS, de fecha 24 de junio de 1994, Fs. 7, 8, 9) (Subrayado es nuestro).

En el precedente anterior, la Corte, actuando como tribunal constitucional expreso que conforme al tenor literal del numeral 12 del artículo 179 de nuestra Carta Fundamental, al Presidente de la República se le reconoce una potestad con un "objeto múltiple, pues se refiere a tres supuestos en los que la libertad individual se encuentra comprometida"; que tal potestad, en todos los casos, debe ejercerla mediante decretos ejecutivos, pues estos son el mecanismo administrativo idóneo para su implementación. En ese sentido, y en relación al caso particular que se estaba resolviendo, la Corte dijo que, en la redacción del acto existía un "equivoco", debido a que, aunque en su parte resolutive indicaba expresamente que se trata de un indulto, lo que estaba resolviendo era rebajar el término de la pena de prisión a la respectiva ciudadana condenada. Por tanto, concluyó que "se trata propiamente de un decreto de rebaja de pena", lo cual se confirmaba en los considerandos del decreto. Por tales consideraciones se estimó, que debido a la "errada interpretación" del demandante, de que se trataba de un decreto de indulto, "sin atender el expreso propósito del acto", se fundamentó en la premisa equivocada que "al rebajar penas mediante un decreto ejecutivo, el titular de la facultad incurre en extralimitación de funciones", cuando el artículo 179 de la Constitución establece esa como una atribución presidencial.

Seguidamente se procederá al examen del "DECRETO EJECUTIVO No. 476" de 7 de septiembre de 1995, sometido al ejercicio del control constitucional, en cuanto su contenido textual y a su naturaleza, a fin verificar si, como en el último precedente citado, se ha incurrido en un equivoco de redacción al expresar que es un decreto de indulto, cuando en realidad pudiera tratarse de un decreto de rebaja de pena o de libertad condicional; y, en cualquiera de estos tres supuestos, determinar si el Presidente Encargado al dictarlo se ha excedido o no en el uso de la facultad que la Constitución le otorga.

A juicio de la Corte, no cabe duda que en este caso el Decreto Ejecutivo No. 476 (de 7 de septiembre de 1995), contra el cual se ha propuesto la presente demanda de inconstitucionalidad, es un decreto de indulto, tal como se expresa en su artículo primero, que dice: "Otogase INDULTO conforme lo establece el Artículo 179, numeral 12, de la Constitución Política ...". Además, ese carácter está claramente contenido en los considerandos del Decreto que establecen la motivación que tuvo el Gobierno al expedirlo, cual fue, buscar "la reconciliación entre todos los panameños sin distinción alguno", siendo necesario para ello, "suturar las heridas que el enfrentamiento y el antagonismo ideológico y político sembró de manera estril en las mentes de algunos y en la intransigencia de otros".

En ese sentido, este decreto cita como precedente al Decreto Ejecutivo No. 469 de 23 de septiembre de 1994 por el cual se dictó un primer indulto "amplio y generoso", por la misma razón y en el mismo sentido que el que entonces se estaba promulgando. Sin embargo, vemos que en aquel decreto, señalado como antecedente, se hace alusión en forma más específica a la situación muy especial por la que pasó el país en 1989, al referirse al "doloroso enfrentamiento político experimentado por el país en el pasado reciente", que trajo como resultado "una enorme cantidad de denuncias, acusaciones y causas criminales con un claro origen político" (énfasis de la Corte). En consecuencia, se parta de la consideración de que una serie de delitos imputados a las personas mencionadas, en ese indulto, eran "perfectamente caracterizables como delitos políticos por su intención, su ejecución, la

conexión con los hechos que rodearon su consumación, o por la condición del sujeto activo" (Gaceta Oficial No. 22.632 de 28 de septiembre de 1994).

En este caso ocurre una situación similar, pues el indulto es otorgado a favor de una pluralidad de ciudadanos, bien sea que tengan la condición de investigados, sindicados, procesados o condenados por supuestas conductas transgresoras de la ley, que incluyen los delitos: "contra el Honor, contra la Libertad, contra la Personalidad Jurídica del Estado, contra el Patrimonio, o contra la Administración Pública".

Evidentemente, se incluye entre los señalados varios de los denominados delitos comunes, pero en el mismo documento se hace énfasis en "los ciudadanos" contra los cuales, en un momento dado, se promovieron "acciones claramente políticas al atribuírseles actos señalados en algunos casos como delitos comunes ..." pero que "resultan con claridad delitos políticos", ya sea, "por su intención, ejecución, contenido y conexión con los hechos que rodearon su consumación".

Sobre este particular, resulta pertinente resaltar que la doctrina ha sostenido que "la amnistía se produce in rem, mientras que el indulto se realiza in personam", pues la amnistía se realiza por medio de leyes a favor de una generalidad, motivada por razones de conveniencia pública, con el efecto constante de borrarle a los hechos comprendidos en ella su índole delictual, cuando, a diferencia, "el indulto propiamente dicho" es "gracia y beneficio que se realiza en consideración particular de las personas y sus circunstancias específicas, subjetivas, por tanto". (Cfr. Hernando Londoño Jiménez, DE LA CAPTURA A LA EXCARCELACION, Edit. Temis, Colombia, 1983, pp. 109. 110).

En la obra previamente citada se establecen diversas definiciones de delito político, como por ejemplo la de GIULIO PAOLI, que sostiene que son delitos políticos-sociales "aquellos cometidos por motivos políticos o de interés colectivo, cuando el hecho no aparezca de tal manera desproporcionado a los motivos políticos o de interés colectivo, que lo hagan asumir caracteres de delincuencia común". En ese orden de ideas, LONDOÑO JIMÉNEZ indica, situándose obviamente en el ámbito político colombiano (escenario que ofrece similitudes con el de muchos otros países de la región latinoamericana), que los diferentes gobiernos, buscando la paz perturbada por actividades de movimientos subversivos, han dictado distintos decretos ejecutivos concediendo indulto y amnistía, en algunos casos, "por delitos que hubieren tenido como causa el ataque o defensa del gobierno o de la autoridades, la animadversión política y la violencia partidaria ejercida en razón de la pugna de partidos", y en otros, "en favor de los autores o partícipes de los delitos de rebelión, sedición, asonada y conexos con estos".

Sobre el delito conexo se ha dicho que, "si el delito común ha tenido que ser un medio para llegar al delito político, aquel debe considerarse conexo con este, para efectos de un amnistía o indulto, extinción de la acción penal y de la pena"; y, por ello, se han sentado ciertas pautas a la hora de elaborar conceptualmente lo que ha de ser entendido por delito político. Estas son: 1) considerar los delitos políticos de acuerdo con un criterio objetivo (la concepción legal de esas infracciones), 2) no prescindir de los delitos comunes que contuvieran elementos políticos; 3) valorar debidamente el móvil; 4) tomar en cuenta los delitos conexos. (Ob. cit., pp. 108 y 112).

Si bien en nuestro ordenamiento jurídico no contamos con una definición del delito político, la doctrina le ha dado cabida dentro de esa categoría a los delitos comunes que se hayan

cometido para la ejecución del delito político, así como también a todos aquellos que contuviesen elementos de naturaleza política y tengan conexión con los hechos de esa calidad, o de alguna manera se hayan visto relacionados con actividades de ese tipo.

Por tanto, para calificar un hecho punible como parte de la amplia concepción de delito político, no basta su creación legal bajo esa denominación -distinción ausente en nuestras leyes-, pues cobra importancia el valorar los móviles y fines del presunto autor, las circunstancias especiales del determinado momento histórico en que se producen las diferencias políticas partidistas que podrían influir en la imputación del delito en relación a determinadas personas, etc., sin que se pueda hacer abstracción de las finalidades de orden político que se persiguen cuando se expide el acto mediante el cual la autoridad otorga la gracia o el perdón comprendidos en el indulto.

Enseñan las experiencias que se han vivido en Panamá y en muchos otros países que, como resultado de graves enfrentamientos internos, siempre quedan huellas y heridas de difícil cicatrización en la sociedad. Como un remedio destinado a contribuir a la reconciliación ciudadana, no pocas veces, los gobernantes han empleado el perdón que se otorga, dentro de ciertas condiciones, en favor de quienes en el desenlace de los acontecimientos han quedado enfrentados a procesos judiciales que deben ser tramitados y resueltos por los tribunales ordinarios de la justicia. No es necesario abundar en ejemplos para que se acepte que, en no pocos Estados contemporáneos, el surgimiento de un régimen de libertad y democracia ha venido acompañado de una generosa dosis de ecuanimidad, tolerancia y perdón que han hecho posible la auténtica reconciliación entre la inmensa mayoría de sus ciudadanos.

Es casi natural que los saldos que arroja una contienda social de la envergadura de la que hace pocos años vivieron los panameños sólo puedan superarse empleando caminos como el que condujo a que se dictara el decreto de indulto cuya constitucionalidad es cuestionada. También es oportuno recordar que ese proceder no ha sido por completo extrapolo a la conducta política adoptada por los gobernantes panameños en las distintas épocas del acontecer nacional, cuando las autoridades estimaron procedente echar mano a la figura del indulto para paliar los efectos de los conflictos políticos que con cierta frecuencia se han manifestado a través de medidas que colocan, con razón o sin ella, a los rivales y adversarios políticos en la cárcel. Anteriormente, aquellos indultos nunca fueron declarados inconstitucionales por la Corte, entre otras razones porque tampoco se les cuestionó, aún cuando entre los favorecidos encontrábase también personas procesadas por diversidad de delitos, sin excluir los comunes, encontrándose ellas condenadas o no. Lo cierto es que esos indultos cobraron vida jurídica, surtieron sus efectos, y cumplieron el propósito político para el cual fueron dictados.

Es importante destacar, por otro lado, la ausencia en la demanda de inconstitucionalidad presentada en este caso, de un elemento que el Pleno no puede dejar pasar por alto. El decreto de indulto atacado se otorgó en beneficio de un número plural de personas (139), cuyos nombres constan expresamente en ese documento. El decreto, como se sabe, incluye una variedad de delitos, entre los que figuran los doctrinalmente aceptados como comunes y uno, sin discusión, de tipo político (el denominado contra la personalidad jurídica del estado) al cual no se ha referido la censura. Desde este punto de vista, llama poderosamente la atención que el cargo imputado en la demanda de inconstitucionalidad haya sido formulado en términos generales y abstractos, sin que el accionante se haya detenido a especificar sus imputaciones en relación a cuáles son los indultados sobre quienes recaen acusaciones por los delitos comunes que, a su juicio, convierten en inconstitucional el acto, de acuerdo con su apreciación. No aportó el demandante prueba alguna que demostrara a cuáles de esos

ciudadanos se les seguía causa criminal, se les procesó o condenó por la comisión de delitos comunes. Era obligación del demandante demostrar el cargo que se atribuye al acto acusado de inconstitucional. Por tanto, el aludido cargo no quedó plenamente acreditado.

En mérito de lo expuesto, la Corte estima que el Decreto Ejecutivo No. 476 de 7 de septiembre de 1995, no vulnera el numeral 12 del artículo 179, ni el artículo 2, ambos de la Constitución Política, pues mediante el mismo se otorgó un indulto a favor de determinadas personas, con fundamento en que, para la autoridad que lo otorgó, las infracciones penales que en ese momento se les atribuyan estaban comprendidas en una amplia concepción de lo que cabe entender como delitos políticos, tomando en cuenta la "intención, ejecución, contenido y conexión con los hechos que rodearon su consumación". Por tanto, el Encargado de la Presidencia de la República, al decretar el cuestionado indulto, ejerció la potestad que tiene para ello, sin colocarse al margen de las normas establecidas en la Constitución de la República.

Por las consideraciones anteriores, la Corte Suprema, PLENO, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley, DECLARA QUE NO ES INCONSTITUCIONAL el Decreto Ejecutivo No. 476 del 7 de septiembre de 1995, proferido por el Encargado de la Presidencia de la República, con la participación del Ministro de Gobierno y Justicia, toda vez que no viola los artículos 2 y 179, como ningún otro, de la Constitución Nacional.

Notifíquese y Publíquese en la Gaceta Oficial.

(fdo.) ELIGIO A. SALAS

(fdo.) JOSE A. TROYANO

(fdo.) GRACIELA J. DIXON

(fdo.) FABIAN A. ECHEVERS

(fdo.) ROGELIO A. FABREGA Z.

(fdo.) HUMBERTO A. COLLADO T.

(fdo.) MIRTZA ANGELICA FRANCESCHI DE AGUILERA

(fdo.) ARTURO HOYOS

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(Con Salvamento de Voto)

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS G.

Secretario General

## SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO EDGARDO MOLINO MOLA

Con todo respeto manifiesto que disiento de la opinión mayoritaria del pleno de la Corte, en relación a la decisión asumida en la acción de Inconstitucionalidad presentada contra el Decreto Ejecutivo No. 476 de 7 de septiembre de 1995, por las consideraciones que expreso de seguido:

La institución del Indulto por Delitos Políticos está siendo desnaturalizado en nuestro país, y se viene concediendo esta gracia de manera abusiva a personas acusadas o procesadas por delitos comunes.

El Decreto Ejecutivo censurado en esta oportunidad, contiene en su parte medular un listado sin orden ni concierto de 139 personas investigadas, sindicadas, condenadas en procesos penales, o en cualquier etapa de un trámite procesal, que han sido favorecidas con el Indulto Presidencial por los más variados delitos que incluye: Delitos contra el Honor, Delitos contra la Libertad, Delitos contra la Personalidad Jurídica del Estado, Delitos contra el Patrimonio o Delitos contra la Administración Pública. Cabe destacar que existe total imprecisión, por no decir desconocimiento absoluto, de qué delitos se imputaban específicamente al más de centenar de personas listadas que recibieron el beneficio.

Los Delitos Políticos en Panamá están regulados en el Código Penal Panameño, de los artículos 301 al 309 bajo el Título de "Delitos contra la Personalidad Interna del Estado" (comprenden entre otros, la rebelión, sedición, con el fin de derrocar el Gobierno Nacional legalmente constituido, o para cambiar violentamente la Constitución, así como impedir la formación, funcionamiento o renovación de los Órganos del Estado en los términos y las formas legales, o no cumplan con el deber de poner la Fuerza Pública a disposición del Gobierno Nacional). También se consideran Delitos Políticos los Delitos Electorales comprendidos en los artículos 324 a 337 del Código Electoral.

El Delito Político según Cabanellas tiende a quebrantar 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. El Delito Político persigue un fin altruista, de altos ideales de mejorar las condiciones desfavorables de la situación política y social; tiene en miras el bien común. En el delito común por el contrario, prevalece el interés personal, egoísta y dañado contra el orden social.

Sostener que la "motivación política" es de tomar en cuenta para la determinación del delito político es convertir todos los delitos comunes en delitos políticos. Este criterio y forma de razonamiento permitiría invocar una tesis dentro de la cual el Terrorismo y el **Genocidio** también podrían ser considerados delitos políticos, lo que resulta a nuestro juicio peligroso y falta del más elemental sustento jurídico.

Nos preocupa particularmente, la posible utilización del Indulto de manera indiscriminada y abusiva, que se convierta en una vía de ingerencia del Órgano Ejecutivo en las funciones de administrar justicia y sancionar las faltas y delitos, propias del Órgano Judicial.

Consideramos que el Decreto de Indulto en mrito es inconstitucional, porque incluye delitos no contemplados en los artvculos 301 al 309 del Código penal y artvculos 324 a 337 d el Código Electoral.

Por estas razones, SALVO EL VOTO.

Panamá, 8 de julio de 1998.

(fdo.) EDGARDO MOLINO MOLA

(fdo.) CARLOS H. CUESTAS

Secretario General

