

LA AMNISTIA

Por Sonia A. Inoa y Domingo A. Gil

La amnistía, según Guillermo Cabanellas, "Es la medida legislativa por la cual se suprimen los efectos y la sanción de ciertos delitos principalmente de los cometidos contra el Estado".¹

Roger Merie, coincidiendo con este criterio, expresa: "La amnistía es una institución penal que reposa en una ficción y cuyo fin es hacer desaparecer para el futuro el carácter de ciertos hechos penalmente reprobables borrando retroactivamente su carácter penal, prohibiendo toda persecución a su respecto o dejando sin efecto las condenaciones que sobre ellos hubieren pronunciado".²

En esa segunda definición, al referirse a "que reposa en una ficción" Merle plantea el problema del fundamento jurídico de esta institución, que al mismo tiempo, es a nuestro juicio, aquel que sirve de fundamento a la teoría de la prescripción en materia penal.

La política criminal ha desarrollado la tesis de que en determinadas circunstancias es preferible dejar de perseguir y castigar las infracciones que hacerlo, y es ésta la ficción a que se refiere Merle en su definición y que jurídicamente se enuncia como la "teoría del olvido", que sirve tanto de base a la prescripción de la acción pública y de la ejecución de las sentencias condenatorias, como a la amnistía.

Pero a diferencia de la prescripción, el objetivo de la amnistía es lograr el equilibrio y estabilidad sociopolíticos en momentos en que éstos se encuentran conturbados y ponen en peligro la armonía de un régimen o sistema, dirigiendo sus efectos sobre hechos re-

* Estudiantes de término de la carrera de Derecho, Departamento de Ciencias Jurídicas, UCMM.

cientemente cometidos, que están siendo perseguidos o sobre los cuales ya se ha pronunciado una condena, pero que provocan una irritación y descontento sociales que el Estado no está en condiciones de soportar. Así vemos, que generalmente la amnistía es una medida que se aplica a infracciones políticas, capaces de conmover profundamente el interés y la atención pública, aunque también la encontremos refiriéndose a infracciones comunes, cuando éstas inciden en el interés público.

Vale la pena hacer notar que sin embargo el legislador no ha dado una definición precisa de delitos políticos, sino que como tales se han considerado aquellos actos que tienen una motivación política.⁴ Igual sucede en la Constitución de 1908 y en la Ley 5007 de 1911 que abolieron la pena de muerte en materia política. No es sino el artículo 3 de la Ley No. 1 de agosto de 1965 donde aparece un criterio para apreciar lo que debe considerarse como delitos políticos al expresar: "La calificación de delitos o crímenes políticos, utilizados en esta ley, comprende toda acusación referente a hechos que tocan al ejercicio de los derechos políticos, forma de gobierno, ideologías políticas, ideologías económico—sociales o de naturaleza equivalente".

Si se tiene en cuenta que este tipo de infracciones son las que por su naturaleza tienden a provocar con mayor facilidad crisis a los gobiernos y regímenes, se entenderá fácilmente lo señalado por algunos autores sobre la amnistía, en el sentido de que, con estas medidas son mayores las ventajas políticas que reciben los gobernantes que aquéllos que se benefician de ella.

Recuento Histórico Sobre la Amnistía

Gran parte de los autores coinciden en afirmar "que el primer ejemplo claro de la amnistía se encuentra en la llamada Ley del Olvido, que Transíbulo hizo votar a los ciudadanos atenienses, después de la expulsión de los treinta tiranos. Según esa ley se prohibía que los ciudadanos fuesen molestados por sus actos pasados".

En cuanto al Derecho Romano se refiere, se cree que la indulgencia Principis y la abolitio publica (Figuras que aparecen en el reinado de Augusto), fueron los primeros indicios del derecho de gracia, iniciándose así, el sistema de atribuir al monarca la concepción de la amnistía. Sin embargo los ejemplos claros que encontra-

mos en el Derecho Romano, aparecen a partir del siglo XII, mediante las llamadas Cartas de Abolición General, otorgadas por los reyes para borrar las rebeliones, los motines populares y los crímenes en contra del régimen. A partir de entonces la mayoría de las legislaciones reconocen este derecho.

Clases de Amnistía

Por otra parte la amnistía puede ser absoluta, según que se conceda sin que se interponga ninguna restricción o condición; general cuando comprende la totalidad de implicaciones en determinado tipo de infracciones; especial o limitada: cuando beneficia a una determinada categoría de personas o de infracciones; condicional: que implica el cumplimiento de requisitos para obtener su beneficio; particular: cuando beneficia a los implicados en un solo hecho.

Efectos

Como consecuencia de que se considera la Amnistía como una figura jurídica que descansa en la teoría del olvido, sus principales efectos son:

1. Anula el carácter delictuoso de los hechos sobre los cuales recae su acción, extinguiendo en consecuencia la responsabilidad penal del autor o autores del mismo.

2. Impide por tanto toda persecución, la continuación de los procedimientos iniciados y la ejecución de las sentencias pronunciadas, relativos a dichos hechos.

3. Hace desaparecer retroactivamente las incapacidades y otras cargas penales que afectaban, a consecuencia de la condena, a los culpables del delito amnistiado. (Por lo tanto no se precisa cumplir el procedimiento de rehabilitación de los artículos 335 y ss. del Código de Procedimiento Criminal).

4. Deja subsistir cualquier acción civil que fundada en los artículos 1382 y 1383 del Código Civil, tuviera su origen en el hecho amnistiado.

Autoridad Competente para Otorgar la Amnistía

Partiendo de que la amnistía es una institución jurídico—polí-

tica de la cual se vale el Estado para lograr el equilibrio social afectado por una crisis, pasamos a examinar cuál de los poderes del Estado tiene autoridad para otórgarla.

En el siglo pasado floreció en esta materia una discusión donde dos facciones ópuestas de la Doctrina se preguntaban, si el derecho de otorgar la amnistía era una prerrogativa del Poder Ejecutivo o del Legislativo.

Unos sostenían, que la amnistía no es sino el resultado de la evolución de la "gracia" de los romanos (tiempos de Augusto), que era una prerrogativa exclusiva del monarca y en ellos se fundaban para argumentar: El equilibrio social no puede depender de un parlamento movido por pasiones políticas, debe depender del Jefe del Estado, que por su alta función está por encima de los intereses partidarios.

Otros, en sentido contrario, y es la idea que prevalece, defendieron la tesis de que "habiendo sido ya sistematizada legalmente la represión de las infracciones, no puede ser sino la Ley, expresión del Poder Legislativo, la única capaz de afectar a la ley misma y sus efectos; que la primacía del Legislador sobre el Ejecutivo, de la Ley sobre el Decreto, no es discutida".

En la República Dominicana vemos que históricamente esos criterios han prevalecido el uno sobre el otro, dependiendo del régimen del gobierno que la otorga. Así tenemos que hasta 1914 en nuestro país se otorgaron mediante Decretos del Ejecutivo numerosas amnistías, y que no es sino de 1938, cuando aparece por primera vez contenida en una ley.

Sin embargo, como en nuestro país las Cámaras Legislativas, son de ordinario sumisas al Poder Ejecutivo, —lo que se explica por la gran centralización de poder en manos de este último—, no es en dichas Cámaras donde surge la iniciativa o proyecto en esta materia, que como dijimos, incide notoriamente en el orden político; y parece ser ésta la razón por la que los sectores de opinión pública al manifestar inquietos la necesidad de una amnistía, se dirigen al Poder Ejecutivo en la persona del Presidente de la República, dando la impresión de que en nuestro medio, es a éste que compete el otorgamiento de esta medida. En realidad, el Presidente no tiene sino el poder de someter un proyecto al Congreso, al igual que cualquiera de los miembros del Poder Legislativo.

Comparación de la Amnistía con Otras Figuras Jurídicas Similares

Aún cuando la amnistía dijimos, es un instrumento político en manos del gobierno, no es menos cierto que es por su naturaleza, una forma de perdón, y por ello guarda similitud con la gracia y el indulto, a continuación hacemos una somera comparación entre esas instituciones.

Amnistía e Indulto

El indulto consiste en el otorgamiento de perdón en favor de los condenados a sufrir una pena, de la totalidad o de parte de ésta. Amnistía e Indulto ejercen ambos influencia sobre los efectos de disposiciones penales; la una borrando retroactivamente la infracción y sus consecuencias, el otro impidiendo para el futuro que los beneficiados sigan sometidos en cumplimiento de la sentencia condenatoria. De ahí, las siguientes diferencias básicas:

1. La amnistía fundada en el olvido, borra el carácter delictual del hecho y éste se considerará como no cometido en lo penal; el indulto en cambio, sólo implica el perdón del todo o parte de la condenación, dejando subsistir el carácter penal de la infracción y las consecuencias que se hubiesen producido hasta su intervención.

2. La amnistía es concedida por lo general, a implicados en infracciones de carácter político, mientras que el indulto en la práctica, beneficia principalmente a condenados por infracciones comunes.

3. La amnistía es acordada por acto del Poder Legislativo, en tanto que el indulto es una facultad de otorgar perdón que da la Constitución Dominicana al Presidente de la República, para ser ejercida en determinadas fechas.

4. La amnistía se otorga por motivos de interés general, en tanto que el indulto se concede atendiendo a méritos y condiciones personales del beneficiado.

Amnistía y Gracia

Según Gonzalo de León, "La gracia es el beneficio o favor que se concede sin merecimiento particular de quien lo recibe. Se

otorga por afecto, por consideración, por piedad de quien hace el beneficio".⁵

La gracia que como el indulto puede implicar el perdón de parte o totalidad de la pena, puede además reducirla o cambiar su régimen o forma de aplicación por otro menos severo.

La amnistía, que borra el carácter represivo del hecho es concedida por razones de orden público e interés social, en tanto que la gracia es otorgada por piedad o por afecto.

Algunos Comentarios Sobre la Amnistía en el Derecho Dominicano a Partir de 1950

En la República Dominicana, ya lo hemos dicho, la amnistía es la forma más absoluta de perdón en materia represiva, que se concede mediante ley y cuyo proceso de elaboración, está contenido en nuestra Constitución. Es decir, que el sometimiento de una ley de amnistía (proyecto) sólo puede hacerse por mediación del Poder Ejecutivo o de los miembros del Congreso Nacional.

La mayoría de las leyes de amnistía en la República Dominicana han sido votadas para favorecer a autores de infracciones políticas; excepcionalmente nuestro derecho conoce de algunas leyes que contemplan el beneficio de agentes de infracciones de derecho común: así por ejemplo, tenemos el caso de las leyes número 4787 de octubre de 1957 y de la 26 del 1966, que concedían amnistía en favor de los choferes y conductores que habían violado la Ley de Tránsito con vehículos de motor, vigentes en la materia en esas fechas. No obstante el carácter de derecho común de las infracciones señaladas, es fácil interpretar esas leyes como dadas para resolver problemas relacionados con la vida pública de la nación.

Excepción hecha de las leyes anteriores y de la No. 5642, sobre Ejercicio Profesional, todas las restantes leyes de amnistía de nuestro derecho se refieren a infracciones políticas o de tipo político. El legislador dominicano repetimos no ha fijado claramente el criterio de infracciones políticas y únicamente la Ley No. 1 de agosto de 1965, da puntos de referencia para la calificación de los mismos.

Las demás leyes de amnistía no definieron el carácter de los hechos sobre los cuales recaían, pero en ellas se evidencia el carácter político de éstos ya que siempre se referían a derrocamiento de

las autoridades legalmente constituidas, ataques armados, tramas, conjuras, etc., todo lo cual implica un cambio del poder, asunto esencialmente político.

Citamos como ejemplo de amnistía general y absoluta, la concedida por la Ley No. 5404, del 14 de septiembre de 1960, que beneficiaba a "todos los individuos culpables de atentado contra la cosa pública y la seguridad del Estado, participando en tramas o empresas dirigidas a perturbar la paz pública interna, o al derrocamiento de las autoridades legítimamente constituidas y aún interviniendo en la preparación o en la ejecución de ataques armados encaminados al mismo fin".

La Ley No. 2278, del 22 de febrero de 1950, es por su parte, una muestra clara de la llamada amnistía condicional, ya que para obtener su beneficio, el autor de las infracciones que en ella se contemplan debía cumplir previamente con la condición de prestar una promesa formal ante el Procurador General de la República, de no reincidir en actos de la misma naturaleza.

Hemos visto que el llamado derecho de amnistía interesa por lo general, a la resolución de problemas de carácter público, lo que, en generalidad de los casos, están dominados por situaciones políticas y sociales, que por esta razón, el poder político saca ventajas del manejo de ese instrumento al dictar la medida en momentos en que necesitan ser más populares en el sentir del pueblo.

Señalamos sin embargo, que aunque en el período comprendido entre los años 1950 y 1966 fueron votadas 13 leyes de amnistía; de 1966 al presente no aparece una sola ley en la materia, a pesar de que amplios sectores de la opinión pública se han pronunciado en diversas oportunidades en favor de una ley de amnistía que beneficie a los llamados presos políticos. La oportunidad de una ley de amnistía en estos momentos no creemos deba tener lugar en este trabajo, no obstante, el sometimiento de un proyecto que realmente emanare del seno del Poder Legislativo, sería una preciosa oportunidad de nuestras más altas instituciones enriquecer con un ejemplo vivo nuestro derecho público.

NOTAS

1. CABANELLAS, GUILLERMO. "Diccionario de Derecho Usual". Tomo I, Ediciones Santillana, Pág. 176, México.

2. MERLE-VITU. "Traité de Droit Criminel". Qujas 1966. No. 139, Pág. 1296, París.
3. Ley No. 4787 del 16 de octubre 1957, G.O. 8179.
4. Constitución Dominicana de 1858, Art. 15, y Constitución Dominicana de 1908, Art. 6, Apt. 17.
5. FERNANDEZ DE LEON, GONZALO. Diccionario Jurídico. Tomo I. 2da. Edición, Editorial ABECE. Bs. As. 1961, Pág. 599.

APENDICE

Leyes y Decretos Dominicanos Sobre Amnistía

1. Decreto No. 171 del año 1848
2. Decreto No. 218 del año 1850
3. Decreto No. 246 del año 1851
4. Decreto No. 436 del año 1856
5. Decreto No. 689 del año 1861
6. Decreto No. 753 del año 1863
7. Decreto No. 827 del año 1865
8. Decreto No. 926 del año 1866
9. Decreto No. 4112 del año 1901 (G.O. 1386)
10. Decreto No. 5181 del año 1902 (G.O. 2358)
11. Decreto No. 5341 del año 1914 (G.O. 2545)
12. Decreto No. 5386 del año 1914 (G.O. 2560)
13. Ley No. 1487 de 1938 (G.O. 5146)
14. Ley No. 2278 de 1950 (G.O. 7085)
15. Ley No. 2418 de 1950 (G.O. 7139)
16. Ley No. 2430 de 1950 (G.O. 7143)
17. Ley No. 2523 de 1950 (G.O. 7187)
18. Ley No. 2559 de 1950 (G.O. 7215)
19. Ley No. 4142 de 1955 (G.O. 7834)
20. Ley No. 4787 de 1957 (G.O. 8179)
21. Ley No. 5404 de 1960 (G.O. 8506)
22. Ley No. 5440 de 1961 (G.O. 8578)
23. Ley No. 5642 de 1961 (G.O. 8609)
24. Ley No. 5683 de 1961 (G.O. 8622)
25. Ley No. 1 de 1965 (G.O. 8945)
26. Ley No. 137 de 1966 (G.O. 8972)
27. Ley No. 26 de 1966 (G.O. 8990)