



# Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana

## Capítulo Panameño de Transparencia Internacional (TI)

Panamá, Rep. de Panamá

Tels.: 223-4120 / 22 / 24

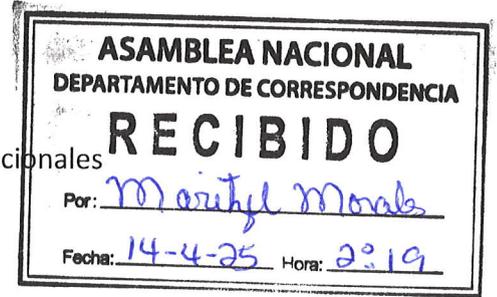
Correo Electrónico  
libertad@libertadciudadana.org

www.libertadciudadana.org

Panamá, 14 de abril de 2025

Nota ODO-1010-2025

Honorable Diputado  
Luis Eduardo Camacho  
Presidente  
Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales  
Asamblea Nacional  
Ciudad



**Ref. Análisis legal y constitucional sobre el Proyecto de Ley No. 235 "Que decreta amnistía por delitos políticos y dicta otras disposiciones relacionadas con la amnistía".**

### Equipo Ejecutivo

Olga de Obaldía  
Directora Ejecutiva

Fania Quirós Guardia  
Directora Administrativa

### Junta Directiva

Lina Vega Abad  
Presidenta

Diego Quijano Durán  
Vicepresidente

Jorge Molina Mendoza  
Secretario

Claudio Valencia  
Tesorero

María Luisa Romero  
Fiscal

I. Roberto Eisenmann Jr.  
Director

Horacio Icaza  
Director

Grettel Villalaz de Allen  
Directora

Respetado H.D. Camacho:

El propósito de la presente nota es consignar argumentos de carácter legal y constitucional en oposición al Proyecto de Ley 235 en referencia, actualmente en discusión ante la Comisión que usted preside y que busca otorgar amnistía por una serie de delitos comunes cometidos durante un periodo reciente en la historia política del país, por una multiplicidad de actores políticos y civiles. El proyecto pretende extender los efectos de la amnistía a delitos que, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional y la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, no pueden ser calificados como "delitos políticos". Este Proyecto de Ley confunde procesos de la justicia ordinaria contra la corrupción, con una persecución política.

## I. MARCO LEGAL Y CONSTITUCIONAL DE LA AMNISTÍA EN PANAMÁ

### 1. Constitución Política de la República de Panamá

- El artículo 184, numeral 12 de la Constitución, establece que el Órgano Ejecutivo podrá conceder **indultos por delitos políticos**, y el Órgano Legislativo podrá otorgar **amnistías** en los mismos términos.

### 2. Código Penal de Panamá (Ley 14 de 2007)

- El artículo 116 define la amnistía como una gracia que **beneficia a todas las personas vinculadas a un delito de naturaleza política** y que **extingue la acción penal y la pena**.
- La misma norma **prohíbe expresamente** su aplicación a **delitos de lesa humanidad y desaparición forzada**.

### 3. Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

- En fallo publicado en la Gaceta Oficial No. 26337-A del 3 de agosto de 2009, la Corte Suprema estableció que **la amnistía e indulto solo pueden concederse por delitos que reúnan características políticas según un criterio mixto (objetivo y subjetivo)**.
- Delitos comunes **no pueden ser considerados políticos** salvo prueba fehaciente de que fueron cometidos con **motivación ideológica o altruista**, en el marco de un conflicto político o social.

Pág. 1/5

*Solo con libertad es posible la ciudadanía plena*



## II. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY

### 1. Artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley 235: Ampliación Arbitraria del Concepto de Delito Político

o El proyecto propone considerar como delitos políticos una serie de conductas que el Código Penal tipifica claramente como **delitos comunes**, incluyendo:

- Peculado
- Corrupción de servidores públicos
- Enriquecimiento ilícito
- Abuso de autoridad
- Blanqueo de capitales

o Esta pretensión **contraviene el principio de legalidad** penal y viola el principio de separación de poderes, al invadir funciones propias del Órgano Judicial.

o Peligroso, además, es el mensaje que puede enviar al resto de la población penal en Panamá al contravenir el principio de legalidad. Al extender una amnistía de manera tan amplia e imprecisa sobre delitos comunes disfrazados de políticos, se abre la posibilidad de que otros condenados por crímenes de igual o mayor gravedad aleguen motivaciones ideológicas o sociales para sus acciones, buscando también el beneficio de impunidad. Este precedente podría ser utilizado como argumento para futuras propuestas que pretendan liberar masivamente a personas condenadas por delitos graves, convirtiendo el concepto de delito político en una excusa para vaciar las cárceles del país y vulnerar el sistema de justicia penal en su totalidad.

### 2. Artículo 3 del Proyecto de Ley 235: Violación al Principio de Igualdad y Seguridad Jurídica

o Otorgar amnistía a funcionarios públicos condenados o procesados por delitos de corrupción representa una violación al principio de igualdad ante la ley contenido en el Artículo 19 de la Constitución generando **impunidad** y debilitando el Estado de Derecho.

o Además, se compromete la seguridad jurídica al **reinterpretar delitos ya definidos claramente por la legislación penal vigente**.

o Redefine los términos “amnistía” y “delitos políticos” sin tomar en cuenta que Es importante destacar que cualquier modificación que afecte el contenido penal sustantivo, como los tipos penales o las penas asociadas, debe respetar los principios constitucionales, en especial el principio de legalidad penal, el respeto a los derechos humanos, y los tratados internacionales ratificados por Panamá. El contenido de dichas reformas no puede, en ningún caso, desnaturalizar las definiciones legales vigentes sin el debido proceso legislativo y sin fundamentación jurídica congruente con el orden constitucional.

#### a. Definición de Amnistía

**En el Código Penal de Panamá (2016):**

La **amnistía**:

- Es una **gracia legislativa** otorgada exclusivamente por la Asamblea Nacional.
- Aplica **solo a delitos de naturaleza política**.
- Extingue **acción penal y la pena**.
- **No aplica** a delitos contra la humanidad ni a desapariciones forzadas.



#### En la Jurisprudencia de la Corte Suprema:

- Coincide con el Código Penal: se trata de una **medida excepcional** para **delitos políticos verdaderos**.
- Se aclara que no puede utilizarse para delitos comunes **a menos que se pruebe que su comisión tuvo una intención política transformadora** (e.g., rebelión, insurrección). Gaceta No\_26337a\_20090803.

#### En el Proyecto de Ley:

- Amplía arbitrariamente el concepto, incluyendo conductas comunes bajo una apariencia de motivación política, sin aplicar los criterios objetivos y subjetivos tradicionalmente requeridos por la doctrina penal.

### b. Delitos Políticos: Contraste de Definiciones

#### Según el Código Penal:

Clasifica como delitos políticos principalmente los delitos contra la personalidad interna del Estado, como:

- Rebelión
- Sedición
- Insurrección armada
- Desobediencia de cuerpos armados
- Atentados contra órganos del Estado

Se fundamenta tanto en:

- Criterio objetivo (afectación directa al Estado o sus instituciones).
- Criterio subjetivo (motivación altruista, intención de cambio político).

#### Según la Corte Suprema:

- Solo son delitos políticos aquellos **dirigidos contra el orden político-jurídico del Estado**.
- No lo son los delitos como:
  - Peculado
  - Corrupción
  - Abuso de autoridad
  - Delitos contra la vida o integridad
  - Delitos contra el honor, administración pública, o economía nacional
  - A menos que la acción se haya motivado **por circunstancias socio-políticas o ideológicas**.

#### Según el Proyecto de Ley:

- **Amplía inconstitucionalmente** el concepto para incluir **delitos comunes**, sin analizar el contexto ni la intención del agente, lo que va contra el estándar jurisprudencial y doctrinal establecido. También incluye un recuento diverso de cuantas contra el proceso de instrucción y judicial de la Administración de Justicia cuya vía para mejorar o reclamar no es la Amnistía.



### 3. Artículo 4 del Proyecto de Ley 235: Ignora arbitrariamente los requisitos de divulgación y certificación de las leyes.

El artículo 4 del proyecto de ley propuesto, que modifica el artículo 207-A de la Ley 49 de 1984, **viola lo establecido en la Ley 53 de 2005 y la Ley 38 de 2000** al permitir que la publicación en el sitio web de la Asamblea Nacional sustituya a la Gaceta Oficial como medio de promulgación. Este análisis se fundamenta en los siguientes puntos:

#### a. Incompatibilidad con la Ley 53 de 2005

- **Artículo 1 de la Ley 53:** Establece que la Gaceta Oficial es el único medio para la promulgación de leyes y actos normativos de interés general. El texto propuesto en el artículo 4 del proyecto contradice esto al facultar a la Asamblea Nacional para publicar leyes en su página web si la Gaceta no lo hace en tres días.
- **Validez jurídica:** El artículo 2 de la Ley 53 reconoce efectos legales únicamente a las publicaciones en la Gaceta Oficial (incluida su versión digital). La Asamblea Nacional no está autorizada para crear un canal alternativo con la misma validez.

#### b. Contradicción con la Ley 38 de 2000

- **Artículo 46 de la Ley 38:** Señala que los reglamentos y actos normativos solo son aplicables desde su publicación en la Gaceta Oficial. El proyecto de ley ignora este requisito al validar la publicación en un sitio web institucional, lo que diluye el principio de seguridad jurídica.

#### c. Problemas específicos del artículo 207-A propuesto

- **Sustitución no autorizada:** La Gaceta Oficial es un órgano del Estado con funciones constitucionales, mientras que el sitio web de la Asamblea carece de respaldo legal para asumir ese rol.
- **Certificación irregular:** El proyecto transfiere a la Secretaría General de la Asamblea la facultad de certificar la ausencia de publicación en la Gaceta, una competencia que corresponde al Órgano Ejecutivo según la Ley 53.
- **Riesgo de opacidad:** La publicación en un sitio web no garantiza la misma accesibilidad y transparencia que la Gaceta Oficial, vulnerando el principio de publicidad de las normas.

#### d. Consecuencias jurídicas

- **Invalidez de las leyes:** Cualquier norma promulgada bajo este mecanismo podría ser impugnada por carecer de validez, al incumplir los requisitos de publicación establecidos.
- **Conflicto constitucional:** La Constitución Política (artículo 159) otorga al Presidente de la República la potestad de sancionar y promulgar leyes, función que el proyecto pretende transferir parcialmente a la Asamblea.

### III – Conclusión:

El proyecto de ley que propone una amnistía a delitos comunes disfrazándolos de delitos políticos es contraria a la Constitución, al Código Penal y a la jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema. De aprobarse, supondría un grave precedente de impunidad, erosionaría el Estado de Derecho y podría colocar a Panamá en conflicto con sus compromisos internacionales.



Panamá ha suscrito convenciones internacionales contra la corrupción (como la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción) que **obligan al Estado a sancionar adecuadamente estas conductas**. La amnistía a delitos de corrupción podría interpretarse como una violación a estos tratados y afectar la cooperación internacional en materia judicial.

Por tanto, se exhorta a los honorables miembros de la Asamblea Nacional a **rechazar este proyecto de ley** por ser manifiestamente inconstitucional e incompatible con los principios de justicia, legalidad e igualdad que rigen nuestro ordenamiento jurídico.

Sin otro particular, me suscribo

Olga de Obaldía  
Directora Ejecutiva

- C.C. H.D. Ariel Vallarino, Vicepresidente
- H.D. Francisco Brea, Secretario
- H.D. Crispiano Adames, Comisionado
- H.D. Manuel Cheng Peñalba, Comisionado
- H.D. José Pérez Barboni, Comisionado
- H.D. Raúl Pineda, Comisionado
- H.D. Didiano Pinilla, Comisionado
- H.D. Roberto Zúñiga, Comisionado