

# Análisis comprensivo del indulto en Panamá y su repercusión en la jurisdicción penal electoral

*Ariel Rene Pérez Price*

**Resumen:** *El presente artículo busca analizar la evolución constitucional, legal y jurisprudencial de la figura del indulto en Panamá, con el objeto de diagramar sus particulares características históricas y delimitar sus contradicciones con respecto a la Doctrina Jurídica Universal.*

*Dentro de nuestro análisis esbozaremos la importancia del concepto de delito político y su intrínseca relación con el indulto, además de plantear las circunstancias jurídicas que rodean su aplicabilidad en materia penal electoral.*

*Nuestro trabajo se ve enriquecido con el acaecimiento de sendas novedades legislativas y jurisprudenciales, que de forma dramática han dado un nuevo matiz a la naturaleza y efectos del indulto en nuestro país.*

**Summary:** *This essay's core of investigation is to produce a comprehensive analysis of the political presidential pardon in our jurisdiction. In that order, we will refer to its historical, Constitutional and Legal evolution in connection to the precedence that has been adopted as a result of the Case Law developed by our Supreme Court of Law.*

*A key aspect of this analysis would be to define the judicial importance of a proper definition of political crime and its intrinsic relation with the notion of presidential Pardon. Following this, the main task of research would be focused on dealing with the prospective effects of this presidential faculty in relation with electoral offenses.*

## I. Generalidades

El indulto en Panamá se ha proyectado históricamente como una materia fértil para el desarrollo de intrincadas disputas que involucran casi sin excepción al cúmulo de las denominadas fuentes del Derecho. Desde esta perspectiva

nuestro análisis pretende esbozar cómo desde los albores de la República nuestra tradición Constitucional y legal se distanció de los parámetros doctrinales que generalmente dan forma a esta figura, al punto de hacer crisis al principio del presente siglo.

Partiendo de la citada concepción doctrinal, la primera parte de nuestro trabajo se concentrará en diagramar la evolución Constitucional, Legal y Jurisprudencial del indulto en Panamá, aislando al detalle aquellos elementos de controversia surgidos a lo largo de su implementación histórica, haciendo especial énfasis en la composición legislativa de la figura y el alcance jurídico de sus efectos.

Desde nuestra perspectiva, el presente ejercicio intelectual cobra especial relevancia, dado el acontecimiento de dos importantes eventos jurídicos que de forma directa inciden en el análisis propuesto: Nos referimos a la promulgación del nuevo Código Penal mediante Ley 14 de 18 de mayo de 2007 y el reciente fallo emitido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con fecha del 30 de junio de 2008, mismo que declara la inconstitucionalidad de los Decretos Ejecutivos No. 317 de 25 de agosto de 2004, N° 318 de 26 de agosto de 2004 y No. 321 de 30 de agosto de 2004, expedidos por Mireya Moscoso, ex-Presidenta de la República, con la participación de Arnulfo Escalona Ávila, ex-Ministro de Gobierno y Justicia.

Emplearemos la segunda etapa de nuestro estudio, para referiremos a un actual e importante tema de conflicto que parece estar pendiente de resolución por parte de nuestro sistema jurídico y que se encuentra íntimamente relacionado con la figura del indulto. Nos referimos a la trascendental definición del delito político y su proyección y aplicabilidad en materia pena electoral. Nuestro objetivo será pues, delimitar la viabilidad de la institución del indulto en la jurisdicción punitiva-electoral, tema que revierte especial interés en nuestros días dada la proximidad de las elecciones generales de mayo de 2009.

## **II. Evolución constitucional, legal y jurisprudencial de la figura del indulto en Panamá**

Doctrinalmente la figura del indulto es definida como una facultad discrecional del poder ejecutivo, que tiene por objeto extinguir la pena impuesta a ciudadanos condenados específicamente por delitos políticos. “El indulto consiste en el “perdón” de la pena impuesta por sentencia firme, es decir, una vez que una persona es sentenciada como culpable de un delito, habiendo ejercido contra ese fallo todos los recursos ante todas las instancias correspondientes sin éxito, mediante una “gracia” puede relevársele del cumplimiento de la pena de

privación de la libertad a quien esté siendo sometido a una. Ello contiene dos consideraciones importantes; por una parte presupone la culpabilidad del beneficiario del indulto, es decir, que el sistema judicial lo juzgó y lo sentenció como autor de un delito determinado, y, en segundo término, que contra esa sentencia condenatoria no existan más recursos”<sup>1</sup>.

La Constitución de 1904, vigente hasta al año 1941, estipulo la figura del indulto en su Sección Novena, Título VII, denominado **“Del Poder Ejecutivo”**. En tal sentido el Acto Legislativo del 7 de junio de 1904 dispuso:

*“Artículo 73: Son atribuciones del Presidente de la República:*

*1...*

*18. Conceder indultos conmutar y rebajar penas con arreglo a las leyes que regulan el ejercicio de esta facultad”.*

Resulta interesante anotar que el texto Constitucional omite especificar la naturaleza del ilícito cometido por aquellos susceptibles de ser beneficiados con un indulto. Dicho error fue subsanado con relativa celeridad mediante la Ley 5 de 19 de septiembre de 1906, cuyo artículo único señaló:

*“Artículo Único: el ordinal 18 del artículo 73 de la constitución quedará así:*

*Conceder indultos a los responsables de los delitos políticos, conmutar y rebajar penas con arreglo a la ley que regule el ejercicio de esta facultad”.*

Pese a que la norma Constitucional concede claramente facultades reglamentarias a la legislación nacional, no existe evidencia de una ley especial que reglamentara la materia dentro del citado periodo, salvo la Ley 31 de 1918 de la Asamblea Nacional, curiosa y erróneamente denominada **“por la cual se concede un indulto”**, la cual concede en realidad una Amnistía General y de paso en su artículo 3 intenta definir el delito político:

*“Artículo 3º. Para los efectos del ordinal N° 18 del artículo 73 de la Constitución se reputan delitos políticos los hechos punibles ocurridos con motivo de las elecciones populares efectuadas en el año 1916”.*

En virtud de lo expuesto, somos del criterio de que la reglamentación general en materia de indultos para la Constitución de 1904, no llegó efectivamente hasta la promulgación de los Códigos Penales de 1916 y posteriormente

1. BLYDE Gerardo. El Indulto. <http://www.tecnoiuris.com/derecho/modules.php?name=News&file=article&sid=1262>

de 1922. Cuerpos legislativos que, como veremos, son responsables de la tergiversación histórico- jurídica de la figura del indulto en nuestro país.

*“Artículo 32 C.P. 1916: El Presidente de la República tiene la facultad de conceder libremente indultos por delitos políticos”.*

*“Artículo 33 C.P. 1916: La concesión de tales indultos puede hacerse en cualquier estado del juicio o después de terminarse este”.*

El texto legal mantiene la caracterización doctrinal del indulto como una figura destinada exclusivamente a operar sobre delitos políticos. Sin embargo, la gran contradicción, parece arribar, al momento de la descripción de los efectos jurídicos causados por el indulto, toda vez que advierte que su aplicabilidad puede ocurrir en cualquier estado del proceso. De lo anterior se colige que el indulto no sólo es capaz de alterar la facultad punitiva del Estado a través de la extinción de la pena, sino que igualmente tiene la facultad de extinguir la acción penal ejercida durante cualquier etapa del proceso.

Desde nuestra perspectiva, la redacción del citado artículo 33 del Código Penal de 1916, aporta el denominado pecado original, que vino a deformar por casi un siglo la institución del indulto en Panamá.

El Código de 1916 fue derogado en todas sus partes mediante Ley 16 de 17 de noviembre de 1922. Se introdujo así el nuevo Código Penal que en su Título IX, Libro I bajo la denominación **“De la Extinción de la Acción Penal y de la Conducta Penal”**. Dicha normativa trata los efectos del indulto de la siguiente forma:

*“Artículo 83 C.P. 1922: La amnistía o indulto por delitos políticos que puede conceder libremente el Presidente de la República de acuerdo con la facultad Constitucional, extinguen la acción penal y hacen cesar la condenación, así como todas sus consecuencias”.*

El Código Penal de 1922 parece homologar erróneamente las instituciones de la amnistía y el indulto, al asociarlas lingüísticamente con una “o”. De igual forma la norma elabora imprecisiones que parecen constituirse en vicios de inconstitucionalidad con respecto a la aún vigente Constitución de 1904. En tal sentido, el texto legal ignora la disposición constitucional que configuraba la amnistía como una facultad originaria del Órgano Legislativo. La poca feliz redacción de la norma asimila a ambas figuras no sólo en contenido, sino también respecto a sus efectos. En específico la extinción de la acción penal y la pena.

Las imprecisiones del Código Penal de 1922 sobrevivieron la vigencia de la Constitución de 1904 y tuvieron plena aplicabilidad bajos los preceptos generales establecidos por las subsiguientes Cartas Magnas hasta su modificación en 1984. Así las cosas, La Constitución de 1941 regulaba la materia relativa al indulto en la Sección Duodécima, Título Séptimo, denominado **“Caracteres del Poder Ejecutivo”**. El texto Constitucional se leía de la siguiente forma:

*“Artículo 109: Son atribuciones del Presidente de la República:*

*1...*

*16. Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes de acuerdo con la Ley”.*

Al respecto de las incongruencias planteadas, José Dolores Moscote actuando en calidad de Magistrado del Tribunal Superior del Primer Distrito Judicial eleva una brillante Consulta de Constitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia en la que expone:

*“Hay pues, aquí una abierta contradicción entre lo que manda imperativa y limitativamente la Constitución y lo que reza el artículo 183 del Código Penal. Este Artículo da por sentado el principio extraño o incongruente con la filosofía de la Constitución en la materia, de que el indulto como la amnistía, extinguen la acción penal y hacen cesar la condenación, así como todas sus consecuencias, lo que es una verdadera involucración inadmisibles desde cualquier punto de vista, de los efectos que universal e invariablemente se le han reconocido a una y otra institución”.*

*“La idea de perdón es de su esencia y mal se puede perdonar a quien no ha sido convencido de haber cometido culpa o delito alguno”.*

*“El ordinal 16 del Artículo 109 de la Constitución Nacional habla de indulto por delitos políticos; lo que no se puede tomar lógicamente en el sentido de indulto a quienes hayan sido llamados a juicio precisamente para averiguar su condición jurídica ante la Ley Penal”.*

*“Si de este juicio no resulta que se les impone pena alguna ¿de qué se les perdona?, ninguno de los encausados es este negocio, personas de distinción social y política ha admitido haber realizado acto alguno que dé lugar a que judicialmente se le declare delincuentes político”.<sup>2</sup>*

Cabe destacar, que el texto Constitucional de 1941 aporta, además, sustento para una nueva imprecisión doctrinal que se proyecta hasta nuestros días

2. Pérez Rodrigo. El Indulto En Panamá y sus efectos en el Derecho Procesal Panameño. Universidad de Panamá, Tesis, Año 2000.

y que será incluso avalada por nuestra Corte Suprema de Justicia en no pocas ocasiones. En tal sentido, algunos han alegado que por mandato Constitucional, el indulto en Panamá tiene dos variantes:

- 1) Aplicable a delitos políticos cuyo efecto implica la extinción de la acción penal y la pena.
- 2) Aplicable a delitos comunes cuyo efecto implica la rebaja de pena y la suspensión condicional de la misma.

Más adelante analizaremos al detalle esta posición y apreciaremos cuál fue el devenir histórico de la misma en nuestra jurisprudencia.

Continuando con el análisis Constitucional, debe señalarse que lo esbozado en materia de indulto por las subsiguientes Constituciones de 1946 y 1972, en casi nada distan de lo expuesto en el texto de 1941.

Así las cosas La Sección Duodécima, Título VII, artículo 144 numeral 11 de la Constitución de 1946, consagra lo relativo a la figura del Indulto. Del texto se puede leer:

*“Artículo 144: Son atribuciones que debe ejercer el Presidente de la república con la cooperación del Ministro respectivo del Consejo de Gabinete o de la Comisión Legislativa Permanente según el caso:*

*I....*

*14. Decretar indultos por delitos Políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos por delitos comunes”.*

La Constitución de 1972 y sus subsiguientes reformas hasta la fecha mantienen la siguiente redacción:

*“Artículo 163<sup>3</sup>. Son atribuciones que ejerce el Presidente de la República por sí sólo:*

*6. Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos de delitos comunes”.*

La única variación visible en las citadas disposiciones recae en la total discrecionalidad otorgada al Jefe del Ejecutivo, quien desde 1972 no requiere de la cooperación del Ministro de Gobierno y Justicia para el ejercicio de la citada facultad constitucional. No obstante lo anterior, el Acto Constitucional de 1983 retrotrae la situación nuevamente al estipular en su artículo 179 que el

3. Se trata del actual artículo 184 de la Constitución, de conformidad a la última Reforma Constitucional del año 2004.

indulto es una atribución que ejerce el Presidente de la República con la participación del Ministro respectivo.

Por último, en materia legal, la Ley No. 18 de 22 de Septiembre de 1982, adoptó un nuevo Código Penal, mismo que contempla en su Título IV “Extinción de las Acciones Penales y las Penas”, específicamente en su artículo 91 lo relativo a las figuras de la amnistía y el indulto.

*“Artículo 91. La amnistía y el indulto por delitos políticos extinguen la acción penal y la pena”.*

La nueva norma penal no alcanza a subsanar las deficiencias de su antecesora de 1922. No obstante intenta, al menos, diferenciar lingüísticamente las figuras de la amnistía y el indulto al entrelazarlas con una “y”, a diferencia del Código del 22 que las equiparó como una sola institución, evento que sigue causando confusión hasta el presente.

Por casi 90 años, nuestro país acogió legislativamente a través de su normativa penal sustantiva, la figura del denominado “indulto impropio”, cuyo efecto relevante extinguía la acción penal, suerte de contradicción doctrinal, elemento amorfo que se impuso formalmente, teniendo aplicación legítima dentro de nuestra jurisdicción.

Así lo reconoció en innumerables ocasiones la Corte Suprema de Justicia. Veamos:

*El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, bajo la ponencia de la Magistrada Graciela Dixon, en Recurso de Amparo de Garantías Constitucionales a favor de Corporación La Prensa, contra la orden de no hacer dictada por el Segundo Tribunal Superior de Justicia, el 12 de marzo de 2002, estableció el siguiente criterio:*

*“El indulto como causa de extinción de la acción penal tiene la potestad de eliminar la facultad punitiva del Estado, razón por la cual, una vez concedido, inhibe al ente jurisdiccional del estamento público pronunciarse sobre la responsabilidad penal del sindicado o para hacer efectiva la sanción impuesta”.*

*“El indulto impropio es el acto de clemencia que tiene el Poder Ejecutivo con aquellos que tienen la calidad de procesados, eliminándose la potestad punitiva del Estado, razón por la cual una vez concedido, el ente jurisdiccional queda inhibido para pronunciarse sobre la responsabilidad penal o hacer efectiva la sanción del imputado”.*

*“En consecuencia el Pleno sólo coincide con el criterio doctrinal comentado por el amparista en el sentido de que el indulto o perdón presidencial emitido durante el transcurso de un proceso penal en el que no existe sentencia condenatoria, tiene la categoría de impropio, pues sólo atiende o se limita a la acción penal”*

Tarde pero atinadamente, el Legislador patrio decide romper con la nefasta tradición jurídica del denominado indulto impropio, mediante la promulgación de la Ley N° 14 de 18 de mayo de 2007 que aprueba el nuevo Código Penal. Dicha excerta legal establece claramente en su artículo 115 que el indulto “es una causa de extinción de la pena”.

Finalmente nuestro derecho parece haberse librado de un lastre legislativo que, a nuestro modo de ver, era sustento de una ya constante trasgresión abusiva del poder ejecutivo en asuntos que son de competencia exclusiva de los Tribunales de Justicia. De esta forma el indulto vuelve a entenderse en nuestra legislación como aquella “gracia” o “perdón” que opera sobre la base de una sanción o condena promovida y producida dentro del engranaje Constitucional del poder judicial. El denominado “indulto impropio” constituía una clara afrenta al principio general de separación de los poderes, toda vez que el ejecutivo podía con plena discrecionalidad evitar que el sistema de justicia adelantara investigaciones penales, continuara con aquellas en pleno trámite o las evacuara de conformidad a lo establecido en la Constitución Política; nefasta circunstancia que atentaba contra la estabilidad de nuestro Estado de Derecho.

Nos referiremos ahora, a otro punto importante de conflicto en lo relacionado a la naturaleza del indulto panameño. Dicha contradicción hace alusión a la supuesta existencia de dos variantes de indulto, tesis que como mencionamos encuentra sustento en la redacción de los textos Constitucionales de 1941, 1946, 1972 y sus subsecuentes reformas hasta la fecha. Nos referimos a la alegada existencia de un indulto para delitos políticos y otro para delitos comunes cuyo fin es la reducción de la pena y/o la concesión del privilegio de libertad condicional. Al analizar la citada posición, de inicio advertimos que la idea contradice lo expuesto en la doctrina toda vez que extiende el rango de acción de la figura para abarcar delitos comunes, aunque con efectos distintos a la extinción de la pena. Veamos lo dicho por nuestra Corte Suprema de Justicia:

*El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, bajo la ponencia del Magistrado Eligio Salas, en Demanda de Inconstitucionalidad sobre el Decreto Ejecutivo N° 476 de 7 de septiembre de 1995 (sobre indultos), estableció el siguiente criterio:*



*“... , la figura del indulto se define en atención a todas las facultades que le asigna el numeral 12 del artículo 179 de la Constitución Nacional al Presidente, por lo que tal noción incluye entre sus modalidades la rebaja de la pena y la libertad condicional, para el caso de los delitos comunes (lo que incluye la individualización administrativa de la pena). Pero, a diferencia del indulto por delito político, 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...””.*

Sala Segunda de lo Penal. Solicitud de Extinción de la Acción Penal dentro del Recurso de Casación en el proceso seguido a Gustavo Eliécer Melgar Fadul, por el peculado en perjuicio de la Junta Comunal del Chorrillo. Magistrado Ponente; Aura Emérita de Villalaz. Veintiocho de agosto de mil novecientos noventa y seis.

*Al advertir que la facultad de indultar concedida al Ejecutivo abarca delitos políticos y a delitos comunes para la rebaja de la pena y el otorgamiento de la libertad condicional, al tenor de la que establece el artículo 179 numeral 12 de la Constitución, con base al principio de favorabilidad, cabe interpretar que por ser el peculado un delito común, sancionado con pena de dos años de prisión, se trata del indulto en su modalidad de rebaja de pena, cuyos efectos jurídicos son los de extinción de la pena...”(énfasis suplido).*

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, bajo la ponencia del Magistrado Eligio Salas, en Demanda de Inconstitucionalidad, interpuesta por el Procurador General de la Nación, contra el Decreto Ejecutivo No. 201 de 30 de agosto de 1999, el 14 de agosto de 2001, estableció el siguiente criterio:

*“La Corte ha reiterado en su jurisprudencia que la figura constitucional-penal del indulto es una potestad y no una obligación del Órgano Ejecutivo, que alcanza no sólo el delito político, sino que el radio de acción de este instituto, en determinados casos, también alcanza a los delitos comunes, de conformidad con fallos dictados por el Pleno y la Sala Penal de la Corte.*

*“Según la formulación de la Sala Penal, el indulto se define atendiendo a todas las facultades que le asigna el citado numeral del artículo 179 al Presidente de la República, alcanzando no sólo los delitos políticos*

*sino que incluye la modalidad de rebaja de pena y la libertad condicional, tratándose de delitos comunes, que sería el caso típico de individualización administrativa de la pena. En este último supuesto (el de los delitos comunes) deben concurrir dos condiciones: que exista sentencia condenatoria y que el favorecido se encuentre cumpliendo la penalidad impuesta. Mientras que en el caso del delito político propiamente tal no importa el estado procesal en que se encuentre el individuo, pues su efecto es la extinción de la acción penal y la pena”.*

Es nuestra apreciación, que la categorización de “indulto” a la media o facultad Constitucional de rebaja de pena para delitos comunes, resulta una imprecisión doctrinal que aporta confusión a la materia. Así lo expresó correctamente, el Magistrado Adán Arnulfo Arjona en su salvamento de voto con respecto al caso anterior:

Salvamento de Voto del Magistrado Adán Arnulfo Arjona.

*“Las decisiones que ha proferido en el pasado la Corte Suprema no son idénticas al caso que presenta el indulto, pues en aquellos casos existía dudas de la naturaleza del acto (no se sabía si se estaba en presencia de un indulto o de una rebaja de pena) y frente a esta duda se hacía imperativo favorecer una interpretación beneficiosa al imputado. En el indulto impugnado no se da esta situación, porque su texto es tan claro que no admite dudas sobre su intención: indultar delitos comunes”.*

*“El indulto es, por esencia, una causa de extinción de la sanción penal decretada en nuestro sistema por el Órgano Ejecutivo que tiene la virtualidad de producir una remisión de la pena impuesta al reo mediante una sentencia judicial en firme... no es un concepto equivalente o sinónimo con la denominada rebaja de pena...”*

Con respecto a lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia parece haber finalmente enmendado rumbo de forma clara y categórica, cuando su PLENO en fallo de 30 de junio de 2008, resolvió las Demandas de Inconstitucionalidad presentadas contra los Decretos Ejecutivos No. 317 de 25 de agosto de 2004, N° 318 de 26 de agosto de 2004 y No. 321 de 30 de agosto de 2004, expedidos por Mireya Moscoso, ex-Presidenta de la República, con la participación de Arnulfo Escalona Ávila, ex-Ministro de Gobierno y Justicia, mediante los cuales se indultaron a un número plural de personas.

Este fallo de vital importancia para el desarrollo jurisprudencial del indulto en Panamá, cuya ponencia dirige la Magistrada Esmeralda de Troitiño, trata sin lugar a dudas de reivindicar una institución desgastada y abusada por el poder ejecutivo, tratando de asimilarla a lo descrito en la Doctrina Universal del Derecho, pese a las señaladas imprecisiones de nuestro Derecho Positivo. El fallo *in comento*, de forma clara diagrama el alcance del controvertido artículo 184 de la Constitución, describiéndolo al tenor siguiente:

*“Siendo contestes con lo antes expresado, el Pleno adelanta que en el presente negocio constitucional, se censura medularmente que los actos atacados infringen el texto del artículo 184 de la Constitución Nacional, específicamente el numeral 12, que señala la facultad de quien ocupa la Presidencia de la República, con la participación del Ministerio de Gobierno y Justicia, para “Decretar indultos por delitos políticos, rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos por delitos comunes”.*

*“La interpretación y aplicación correcta de la citada disposición constitucional, pone de relieve que son tres las gracias que puede otorgar la Presidencia de la República, en favor de personas que figuran como sujetos activos de conductas delictivas. Estos son: 1. indulto, 2. rebaja de pena y 3. libertad condicional. Resulta que la manera en que viene redactada la norma constitucional, permite colegir, con suma claridad, que el primer beneficio, es decir, el indulto, está reservado para un determinado tipo de delitos: los de carácter político, mientras que los siguientes, rebaja de pena y libertad condicional, son beneficios que se aplican con relación a delitos comunes.*

*“El precepto superior no deja dudas en cuanto a que la figura del indulto está condicionada, exclusivamente, para aquellos delitos de naturaleza y contenido político, y no debe existir confusión al interpretar que el Poder Ejecutivo, por conducto de la Presidencia de la República y el Ministerio del ramo respectivo, están facultados constitucionalmente, para otorgar gracia o beneficio a los condenados por delitos comunes, pero sólo bajo la fórmula de rebajarles las sanciones punitivas impuestas en un proceso penal o favorecerlos con una libertad condicional, que estará sujeta al cumplimiento de las formalidades o condiciones que la ley prevé.”*

El tema controvertido, que deviene hasta nuestros días de la poca feliz redacción del texto Constitucional de 1941, parece haber sido finalmente aclarado de forma prístina por el pleno de la Corte Suprema de Justicia, lubricando

de esta forma en gran medida las desavenencias jurídico-intelectuales surgidas por su causa en un periodo que se extendió por casi setenta años. Se trata además, de la primera vez que la Corte Suprema de Justicia declara la inconstitucionalidad de un decreto de indulto, hito de fundamental trascendencia, pues deja de lado la tesis alguna vez planteada, en el sentido de que la declaratoria de inconstitucionalidad del indulto conduciría técnicamente a un estado de “doble juzgamiento penal” para aquellos que hubiesen resultados favorecidos con la medida. Así, la Corte Suprema de Justicia establece que el indulto no produce efectos inexorables y que dicho acto es, en esencia, susceptible de revisión y anulación.

De nuestro análisis se desprende claramente que el indulto en la Doctrina Jurídica Universal, se encuentra reservado para infracciones penales dotadas de contenido político. Así lo ha reconocido también nuestra legislación y nuestra Corte Suprema de Justicia en innumerables ocasiones, pese a uno que otro vaivén interpretativo en contrario durante las últimas décadas, en específico en lo referente a la imprecisión de calificar bajo la denominación de “indulto” las gracias presidenciales de rebaja de pena y libertad condicional para delitos comunes.

### **III. Delito político, delito electoral y la viabilidad del indulto en la esfera punitiva electoral.**

Resulta de fundamental importancia, entonces, definir con propiedad la naturaleza conceptual del delito político. Tarea aún pendiente de resolución por parte de nuestro ordenamiento jurídico que; sin embargo, ha sido materia de diversos y variados pronunciamientos por parte de nuestra máxima Corporación de Justicia.

La anterior situación no resulta extraña, toda vez que aún dentro de la Doctrina existen diversas teorías tendientes a definir el ilícito político. Al respecto, nos parece que la definición planteada por Gerard Cornú, profesor de la Université Panthéon-Assas (Paris II), se encuentra dotada de la amplitud necesaria:

*“a. En sentido amplio, cualquier infracción vinculada con el pensamiento o una empresa de carácter político. Por ejemplo: el asesinato de un Jefe de Estado con un propósito político. En sentido restringido (también conocido como delito puro), la infracción que implica un atentado contra el orden político interno o internacional. Por Ejemplo los delitos contra la seguridad del Estado”.*<sup>4</sup>

---

4. Cornú Gerard. Vocabulario Jurídico, Ed. Temís, Santa Fé Colombia, 1995.

La definición esbozada por Cornú, comprende dentro de su núcleo las dos grandes tesis doctrinales utilizadas como sustento en cualquier definición de delito político. Estas son la noción objetiva y la noción subjetiva.

La noción objetiva establece que un delito es político ateniendo la naturaleza de los bienes jurídicos afectados por el hecho punible analizado. Así las cosas, si pertenecen al Estado, como ente soberano, el hecho tiene naturaleza política. Este es el denominado delito puro, el cual se encuentra, por ejemplo, orientado a atentar contra la personalidad interna del Estado o el orden político y constitucional.

La noción subjetiva, por su parte, toma en consideración el móvil o intención del agente infractor, *“el patriotismo, el idealismo, el afán por el cambio social son los que deben acompañar el delito político y no móviles egoístas o de utilidad personal o económica, aún cuando se vulneren derechos y bienes públicos”*.<sup>5</sup> La tesis subjetiva implica, entonces, la posibilidad de que un delito común, por razón de la intención de su agente, pueda tildarse como político.

Nuestro derecho positivo, en concreto, no contempla marco general de referencia respecto a la materia, es decir no se ubica una definición específica de delito político. Situación que nos obliga a remitirnos a la Jurisprudencia, material que tampoco presenta gran uniformidad. Otra fuente probable de referencia, la constituyen el cúmulo de Decretos de Indultos emanados históricamente por el Ejecutivo desde los albores de la República. Al respecto en el año 2004, la Fiscalía General Electoral presentó un interesante estudio<sup>6</sup>, del cual fuimos colaboradores principales. En el citado trabajo se analizaron con detenimiento todos y cada unos de los decretos de indultos emitidos desde 1919, llegando a la conclusión de que en una mayoría casi absoluta, el ejecutivo había hecho uso de la tesis subjetiva para intentar definir aquellos delitos políticos susceptibles de indulto. Es decir, en ocasiones se indultaron delitos comunes y electorales, que por razón de las condiciones políticas imperantes al momento de su comisión, adquirieron la condición legítima de delitos políticos. También es cierto, que en ocasiones el ejecutivo se amparó en la tesis subjetiva con el objeto de indultar delitos puramente comunes, en flagrante abuso de sus facultades constitucionales.

Pasemos a analizar lo que ha dicho nuestra Corte Suprema en relación a la definición de delito político:

*La Sala de lo Penal en Recurso de Casación del 28 de agosto de 1996.  
Magistrada Aura E. Guerra de Villalaz.*

5. Borja, Rodrigo, ENCICLOPEDIA DE LA POLITICA, Fondo de Cultura Económica, México, Pag. 206

6. Solís Gerardo, El Indulto “Alegatos de Inconstitucionalidad”, Imprenta del Tribunal Electoral, noviembre de 2004

*“Nuestra legislación penal no brinda definición del término, lo cual es un problema de lege ferenda. No obstante, como bien lo anota el licenciado Sossa, no existe unificación de criterio que permita definir el término. Tal situación no ha impedido que dentro de la polémica doctrinal, se parta de un criterio objetivo para ubicar el concepto. Es así, que de conformidad con el bien jurídico protegido que el legislador pretende proteger, se determina que están dentro de la categoría de delitos políticos los que atentan contra la personalidad jurídica interna del Estado.”*

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, fallo de (8) ocho de julio de 1998, bajo la ponencia del Magistrado Eligio Salas, en Demanda de Inconstitucionalidad sobre el Decreto Ejecutivo N° 476 de 7 de septiembre de 1995, estableció el siguiente criterio:

*“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 ilícitos 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, ..., 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.”*

Salvamento de voto del Magistrado Edgardo Molino Mola.

*“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 Presiden-*

*cial 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 dañino 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...”*

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, bajo la ponencia del Magistrado Eligio Salas, en Demanda de Inconstitucionalidad, interpuesta por el Procurador General de la Nación, contra el Decreto Ejecutivo No. 201 de 30 de agosto de 1999, el 14 de agosto de 2001, estableció el siguiente criterio:

*“De acuerdo a lo expuesto, como en el precedente sentado por la Corte, se entiende que, entre los delitos que se imputan a los favorecidos por este indulto, algunos son perfectamente caracterizables como delitos políticos por su intención, ejecución, la conexión con los hechos que rodea-*

*ron su consumación o por la condición del sujeto activo. Como es sabido, aún cuando en nuestro ordenamiento jurídico no se ha establecido una definición de delito político, conforme a la doctrina internacional se ha considerado que para incluir un hecho punible dentro del amplio concepto de delito político, además de su creación legal bajo esa denominación, hay que valorar los móviles y fines del autor; el momento histórico y las diferencias políticas que podrían influir en las imputaciones que se hacen a determinadas personas”.*

Salvamento de voto del Magistrado César Pereira Burgos.

*“En realidad el fallo que nos ocupa mantiene la ambigüedad, alimentada por la jurisprudencia nacional, ante la ausencia de una definición legal de los delitos políticos. Siendo meridianamente clara la delimitación puesta por el artículo 179 a la facultad presidencial, en cuanto se refiere a delitos comunes, debemos negar todo indulto para delitos comunes, por dos razones que no admiten excepción:*

*Las Constituciones republicanas mantienen la misma posición de limitar el poder presidencial a los delitos políticos,*

*La Administración de justicia ve burlado sus esfuerzos cuando por voluntad del Ejecutivo se desconocen los fallos de los jueces de todos los niveles. Con poco esfuerzo, podríamos ver en esta superposición de potestades una interferencia del Órgano Ejecutivo en la función judicial, circunstancia que se ha descuidado, en el viejo afán de beneficiar los poderes del Ejecutivo”.*

Salvamento de Voto del Magistrado Adán Arnulfo Arjona.

Me resulta realmente difícil admitir, como lo hace la decisión de mayoría, que los mencionados delitos de carácter típicamente común tuvieron como causa alguno de los elementos que pueden atribuirle connotación política a un hecho punible (Vgr. Ataque o defensa del gobierno o de las autoridades, animadversión política o violencia partidaria ejercida en virtud de la pugna entre partidos, etc.)

*“El grado de consolidación del régimen político y democrático que impera en el país puede permitir que el sistema judicial cumpla su natural función sin apremios ni excesos de ninguna especie, motivo por el cual no hay cabida para que se sostenga, con carácter general, la afirmación*



*de que existen personas que “sufren injusticias con motivo de persecuciones políticas y de personas cuyo único propósito es hacer daño a quienes sufren hoy los rigores de la justicia”.*

Al analizar los más recientes fallos de la Corte de Suprema de Justicia, podemos concluir de forma general que pese a las evidentes contradicciones, existe un consenso mayoritario en cuanto a la admisibilidad de las nociones objetivas y subjetivas del delito político. Las desavenencias parecen recaer en los juicios de valor relacionados a la caracterización actual de la connotación política de los delitos comunes.

En conexión con lo anterior, compartimos en gran medida los argumentos elucubrados por el Magistrado Arjona en el arriba transcrito salvamento de voto. Resulta difícil entender que a principios del presente siglo, existieran en nuestro país las condiciones de inestabilidad social y políticas necesarias para adjudicar un móvil o conexión política a un ilícito de naturaleza común. No obstante lo anterior, el Pleno de la Corte pareció tener otra opinión, lo que nos lleva a identificar un problema mucho más profundo, relativo a las debilidades y carencias del Estado de Derecho en Panamá.

Veamos ahora la opinión emitida por el Pleno de la Corte en el reciente fallo de 30 de junio de 2008, que resolvió las Demandas de Inconstitucionalidad presentadas contra los Decretos Ejecutivos No. 317 de 25 de agosto de 2004, N° 318 de 26 de agosto de 2004 y No. 321 de 30 de agosto de 2004, expedidos por Mireya Moscoso, ex-Presidenta de la República, con la participación de Arnulfo Escalona Ávila, ex-Ministro de Gobierno y Justicia, mediante los cuales se indultaron a un número plural de personas.

*“Tal es el caso, por ejemplo, de la ausencia jurisprudencial de una determinación clara sobre lo que la Constitución Política entiende por delito político. Como no podía ser de otra forma, ese también es un elemento discutido en las impugnaciones ensayadas contra los Decretos de Indulto cuya constitucionalidad examinamos en este momento procesal”.*

*“La ausencia de una concreción legal sobre lo que son «delitos políticos», sin embargo, no implica que no haya disposiciones explícitas que excluyan a ciertas especies de delito de ser subsumidas bajo el concepto de delito político. Tampoco implica que no sea posible realizar una concreción hermenéutica, típica del control de la constitucionalidad que ejerce regularmente esta Corte. Así, esta Corporación de Justicia, en ausencia de una norma legal que desarrolle el concepto constitucional de delito político, interpreta que los delitos a los que hace alusión la frase*

*«delitos políticos» en el numeral 12 del artículo 184 de la Constitución Política de la República de Panamá, se refiere a los delitos contra la personalidad interna del Estado y los delitos electorales. Se hace por tanto constitucionalmente inviable, por ejemplo, el indulto por delitos ecológicos, contra la vida y la integridad personal, contra la administración pública, contra el honor, contra el patrimonio, contra la fe pública, contra la seguridad colectiva, contra la economía nacional, o la tenencia ilegal de explosivos; a menos que en estos delitos comunes se acredite que la comisión del injusto penal es consecuencia de las circunstancias socio políticas del momento o que la intención del agente estuvo dirigida a transformar ideologías o prácticas afines a la política estatal”.*

*“Como viene dicho, nuestro ordenamiento jurídico positivo no cuenta con un desarrollo legislativo completo que defina, con precisión, el significado y alcance de «delito político». Sin embargo, sí hay algunas directrices legales en textos originados de la adopción por Panamá de Convenios Internacionales, algunos de ellos de derechos humanos, y cuya violación genera responsabilidad internacional del Estado (independientemente de que los actos sean Decretos del Ejecutivo o fallos del Órgano Judicial)”.*

Concordamos con los señalamientos expuestos por el PLENO en este caso, con una marcada excepción. No compartimos el criterio de que los delitos electorales formen parte intrínseca de los denominados delitos políticos puros, junto con aquellos relativos a la afectación de la personalidad interna del Estado. Es decir, pareciera que la Corte interpretase que el delito electoral es un delito político por razón de su propia naturaleza, tesis que pretendemos debatir.

El ilícito electoral se define como “aquellas acciones u omisiones que, de una u otra forma, atentan contra los principios de objetividad, transparencia, igualdad y libertad que han de regir el sistema electoral democrático”<sup>7</sup>. Tomando como marco de referencia la definición de Cornú, la tesis objetiva del delito político apela directamente a la identificación del bien jurídico tutelado. En dicho orden de ideas, apreciamos que el fin y objeto del delito político puro es atentar contra el Estado como entidad jurídica, en tanto que el objeto de del delito electoral es la trasgresión injustificada de aquellos principios rectores del proceso democrático electoral, tales como un hombre, un voto, por citar algún ejemplo.

---

7. FERNANDEZ SEGADO, Francisco, “Delitos Electorales”. DICCIONARIO ELECTORAL, Serie Elecciones y Democracia, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH-CAPEL), Tomo I, segunda edición, Costa Rica, 2000, pág. 334

En un régimen político-social dotado de estabilidad, los eventos electorales vienen a constituirse en el mecanismo idóneo para garantizar la sucesión y alternabilidad del poder, reflejo natural de la expresión popular. En este sentido, el derecho penal electoral tiene por objeto hilvanar un conjunto de prohibiciones tendientes a garantizar la objetividad de los procesos, sancionando penalmente aquellos actos considerados nocivos para el desarrollo de la contienda democrática electoral.

Otra importante diferencia entre el delito político puro y el delito electoral, lo constituye la finalidad con la que ambos operan. Es claro que por su naturaleza, el delito político tiene un fin altruista que debe interactuar con la idea de la alteración del orden político y social, todo con miras a la obtención de un objetivo superior, el cual es el bien común. Por otro lado, el delito electoral no presenta las citadas características, toda vez que se identifica una finalidad personalista y dañina que busca entorpecer el proceso electoral con el objeto de beneficiar ilegítimamente a uno o más candidatos, menoscabando la voluntad de los electores.

Probablemente, la confusión ideológica entre ambos ilícitos arriba por el hecho de que los delitos electorales acontecen en un momento importante en el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, verbigracia una elección popular. Ahora bien, no por esta razón deben ser considerados delitos políticos. El delito electoral no busca afectar al Estado en su seguridad interior, por el contrario tiene como finalidad u objeto agraviado la voluntad popular exteriorizada en el sufragio y/o proceso electoral.<sup>8</sup>

Ahora bien, de conformidad a nuestro análisis, un delito electoral al igual que un delito común puede adquirir, bajo ciertas condiciones, la naturaleza de delito político. Esto siguiendo la tesis subjetiva ya descrita. Esta particular situación requiere de un momento imperante de crisis e inestabilidad política y social, en la cual concurren factores determinantes, como lo son el abuso y extralimitación de los poderes gubernamentales. En otras palabras, debe quizás aludirse al control del proceso electoral por parte de una de las partes involucradas en el mismo, en detrimento de la voluntad popular.

Nuestra tradición jurídica en materia de indultos presenta cuatro momentos en los cuales el poder ejecutivo hizo uso de la tesis subjetiva con el objeto de declarar susceptibles de indulto a ciudadanos vinculados con delitos electorales. La situación político electoral imperante dentro de los 3 primeros casos (1919, 1936 y 1941) dista mucho de aquella predominante en el último (2004), donde se adelantaron comicios transparentes. Así queda plasmado en los datos históricos provenientes de aquellas fechas, mismos que fueron expuestos como parte de los Alegatos de Inconstitucionalidad presentados por el

8. Ver GONZALEZ DE LA VEGA, René, Derecho Penal Electoral, Editorial Porrúa, S.A., México 1991, pag. 228-236

entonces Fiscal Electoral Gerardo Solís en el año 2004<sup>9</sup>, a los cuales nos remitimos: Veamos brevemente:

1. Decreto No. 67 de 24 de marzo de 1919, precedido por disposiciones de la Ley 31 de 1918, por medio de la cual se indultó “las penas principales y accesorias a que pudieran ser condenadas las personas que actualmente se encuentran procesadas o sumariadas o que hubiesen sido sentenciadas por delitos cometidos con motivo de las elecciones de 1916”

*“Día por medio recibimos información del país de las violencias y atropellos que cometen los valdecistas contra las personas que se niegan a apoyar la candidatura oficial...”*

*“...En la mente de todos está que estos males se deben al régimen electoral que tenemos, susceptible de fraudes y engaños, y como la situación se hace ya intolerable por más tiempo...”<sup>10</sup>*

*“En el proceso electoral de 1916 abundaron los actos de violencia, las ofensas y los insultos, sin faltar los heridos con arma blanca o con armas de fuego, especialmente de la gente de oposición que se sentía perdida. Creo que esa campaña nos dio una severa lección sobre una conducta que debe estar proscrita de todos los debates electorales”.<sup>11</sup>*

2. Decreto No. 205 de 28 de septiembre de 1936, mediante el cual se concede “pleno indulto a las personas que durante los dos últimos años hayan sido sindicados como autores, colaboradores, o encubridores de delito o delitos contra los poderes de la Nación y también a las personas que estén enjuiciados por delito electoral.

*La situación de enfrentamiento alcanzó su clímax, cuando el Jurado Nacional de Elecciones se negó a reconocer los votos emitidos por el Partido Nacional Revolucionario, en tanto que el gobierno se empeñaba en declarar su validez. Entretanto, los partidos de oposición acusaron al Presidente de apoyar abiertamente la candidatura de Arosemena, destinar fondos públicos para su campaña, así como amordazar a la prensa y ordenar persecuciones políticas.*

---

9. Supra 6

10. Conte Porras, Jorge. Procesos Electorales y Partidos Políticos, Litografía e Imprenta Lil, S.A., 1ª edición, pág. 97, 2004

11. Conte Porras, Jorge. Procesos Electorales y Partidos Políticos, Litografía e Imprenta Lil, S.A., 1ª edición, pág. 101, 2004.

*Finalmente, las elecciones se realizaron el 7 de junio en medio de un clima de desasosiego e incertidumbre. El torneo se caracterizó, según los opositores al gobierno, por el fraude y la corrupción electorales, principalmente en la Provincia de Veraguas.*

*A pesar de estas irregularidades, un mes después el 7 de julio, el Jurado Nacional de Elecciones le otorgó el triunfo a Domingo Díaz. Pero el gobierno no se quedó de brazos cruzados. De inmediato un decreto ejecutivo removió a Rosendo Navarro, uno de los miembros del Jurado, pues al parecer mantenía contratos con agencias gubernamentales lo que era ilegal. Asimismo, se sustituyó a otros miembros de esta institución y esa misma noche del día 7 de julio el nuevo Jurado Nacional de Elecciones le extendió las credenciales como Presidente constitucional a Juan D. Arosemena. Se hizo público que el candidato del gobierno le había ganado a Díaz por 1.765 votos”.<sup>12</sup>*

3. Decreto No. 197 de 20 de octubre de 1941, mediante la cual se “Concede pleno indulto a las personas que durante los últimos años hayan sido sindicadas como autoras, colaboradoras o encubridoras de delito o delitos contra los poderes de la Nación y también a las personas que estén enjuiciadas por delitos electoral o por hechos de carácter político relativos a la última campaña presidencial.

*“Poco antes de la muerte del Presidente Juan Demóstenes Arosemena, se formó el Jurado Nacional de Elecciones, integrado mayormente por partidarios de Arnulfo Arias, quien había sido postulado por la Coalición Nacional*

*Por su parte, Alfaro regresó de Washington y de inmediato denunció que Arias era el candidato del gobierno, así como también los métodos brutales empleados por la Policía contra sus seguidores.*

*Poco después, en marzo de 1940, se organizó la Guardia Cívica Nacional a cargo del Teniente Coronel Nicolás Ardito Barletta, cuyo objetivo era sostener la candidatura de Arias. En realidad, se trataba de cuerpos militares casi tropas de choque o asalto como las de los países totalitarios. El 31 de mayo de 1940, pocos días antes de las elecciones Alfaro publicó un Memorándum en el que negaba enfáticamente que el Frente Popular estuviera organizando un movimiento subversivo, pero acusaba al gobierno de Boyd de perseguir a sus copartidarios y de utilizar indebidamente los dineros del Tesoro a favor de la campaña de su contrincante. Es más, le solicitaba al pueblo que no se presentara a emitir su voto el*

12. Pizarro Patricia, Araúz Celestino. Historia de Panamá, Editora Panamá América, 1995-2000

*día 2 de junio, en señal de protesta”.*

*Sea como fuere, las elecciones se llevaron a cabo ese día, con la exclusiva participación de Arnulfo Arias, quien recibió una mayoría abrumadora de votos. Pero la conciliación nacional no llegó y Ricardo J. Alfaro tuvo que trasladarse a los Estados Unidos, donde residió hasta el derrocamiento del Presidente Arias, el 9 de octubre de 1941.<sup>13</sup>*

4. El cuarto caso, se refiere a los Decretos 317 de 25 de agosto de 2004 y Decreto 321 de 30 de agosto de 2004, mismos que fueron declarados Inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia.

No resulta importante relatar la situación político-electoral de nuestro país en las pasadas elecciones, toda vez que resulta obvio que las circunstancias eran totalmente distintas a aquellas predominantes en las elecciones de 1916, 1936 y 1940.

Lo interesante parece ser entender, por qué la Corte Suprema de Justicia declaró Inconstitucional la totalidad de los decretos de indulto, cuando los mismos incluían transgresiones electorales, que de acuerdo al propio razonamiento del fallo son entendibles por la Corte como delitos políticos puros.

Al respecto, se pueden esbozar varios argumentos. El primero se refiere al hecho de que los delitos electorales indultados correspondían en su gran mayoría al tipo penal que sanciona la utilización ilegítima de bienes y recursos del Estado a favor de un candidato o partido político. En tal sentido, según se desprende del fallo, la corte parece ampararse en una restricción de rango legislativo internacional. Nos referimos a la prohibición establecida en la Ley 42 de 1 de julio de 1998 “por la cual se aprueba la Convención interamericana contra la Corrupción”, suscrita en Venezuela, el 29 de marzo de 1996”.

La citada Convención en su artículo 17 especifica que “... el hecho de que los bienes obtenidos o derivados de un acto de corrupción hubiesen sido destinados a fines políticos o el hecho de que se alegue que un acto de corrupción ha sido cometido por motivaciones o finalidades políticas, no bastara por sí sólo para considerar dicho acto como delito político o como un delito común conexo con un delito político”.

La utilización de bienes y recursos del Estado para fines políticos y/o electorales es definitivamente un acto de corrupción, tal como lo define la norma comentada. Es por tal razón, a nuestro parecer, que pese a ser consagrado en nuestro derecho positivo como un delito electoral, el mismo no puede adquirir la connotación de delito político, no por su propia naturaleza, tampoco por auxilio de su conexión con un móvil político.

El otro argumento utilizado por la Corte es que se beneficiaron con

---

13. Pizarro Patricia, Araúz Celestino. Historia de Panamá, Editora Panamá América, 1995-2000

la figura del indulto a un número plural de personas que no poseían, en su mayoría, la condición jurídica de imputado, sumariado o sindicado en proceso alguno. Es decir, se trataba de “indultos preventivos” que mal podían extinguir la acción penal, cuando no se había adelantado acción alguna de carácter investigativa, pues no se había iniciado formalmente la instrucción sumarial.

Los argumentos de la Corte nos parecen correctos. No obstante, como ya mencionamos, somos creyentes de que se debió profundizar en la relación delito político-delito electoral. Se trata, desde toda perspectiva, de ilícitos con una naturaleza distinta y la posición actual de Corte, al asimilarlos, nos parece peligrosa para la estabilidad de nuestro sistema democrático.

Si el delito electoral es entendido como un delito político puro, el ejecutivo entendido como un conglomerado de partidos y alianzas políticas en ejercicio del poder y en busca de su reelección, podría verse tentado oportunamente a incurrir a través de sus agentes en conductas electorales sancionables, con el objeto de mantenerse en el poder, bajo la premisa o idea de que las consecuencias penales electorales provenientes de dicha actividad son susceptibles de futuros indultos.

De acuerdo al modelo económico de análisis del delito desarrollado por Becker<sup>14</sup> y posteriormente expandido por Shavell<sup>15</sup>, el agente racional (Homo Economicus) que contempla la posibilidad de cometer un ilícito, toma necesariamente en consideración los beneficios esperados o resultantes del delito en contraposición con sus posibles costos, equivalentes a la posibilidad de ser investigado y condenado. El acto delictivo se encuentra llamado a ocurrir si esta operación arroja un balance positivo, es decir una ganancia.

Desde esta perspectiva, creemos que otorgar al ejecutivo la facultad de indultar delitos electorales como si se tratase de delitos políticos puros, oferta al conglomerado político en el poder la oportunidad perfecta de optar por una alternativa viable para imponer mediante una estrategia ilegítima un resultado electoral contrario a la voluntad popular.

#### IV. Conclusiones

El indulto en Panamá sigue siendo una materia en plena evolución jurisprudencial y legislativa; aún cuando recientes y trascendentales eventos jurídicos han venido, desde nuestra perspectiva, a reivindicar la figura, asimilándola en su contenido a aquellos principios doctrinales que la regentan universalmente.

14. BECKER, Gary. A THEORY OF COMPETITION AMONG PRESSURE GROUPS FOR POLITICAL INFLUENCE. 1983

15. SHAVEL S. FOUNDATIONS OF ECONOMIC ANALYSIS OF LAW. Harvard University Press 2004

Así las cosas, se ha establecido legislativamente mediante la aprobación del nuevo Código Penal, que el indulto es causa específica de extinción de la pena y no de la acción penal, lastre legislativo que distorsionó la institución en nuestro país, desde la promulgación del Código Penal de 1919, sirviendo de presupuesto básico para intervención excesiva y dañina del Ejecutivo en asuntos que son competencia exclusiva de la justicia penal.

El segundo avance de trascendencia lo constituye la delimitación del indulto como una figura destinada exclusivamente a operar a favor de ciudadanos condenados por la comisión ilícitos políticos. La Corte Suprema de Justicia, mediante fallo con fecha del 30 de junio de 2008, estableció con prístina claridad que la facultad presidencial de otorgar rebajas de pena y libertades condicionales a personas condenadas por delitos comunes, no debe ser considerada bajo ningún precepto como un indulto.

Ahora bien, nuestro análisis aporta como resultado la necesidad jurídica de distanciar el delito electoral de los denominados delitos políticos puros. Posición enunciada recientemente por la Corte Suprema de Justicia, cuyo fundamento hemos debatido técnicamente en la presente exposición, desde una perspectiva científica y doctrinal.

El delito electoral se encuentra dotado de una naturaleza autónoma, claramente identificable a través de su objeto y fin, misma que sólo es asimilable al delito político dentro de condiciones político-sociales comprometedoras, es decir por conexión directa con una intencionalidad política en tiempos de crisis, tal y cual ocurre con los delitos comunes.



**TM** *Tienda Médica*

*Insumos médicos*

***Con productos de calidad  
y la prontitud requerida.***

**Teléfono: 261-7092 / 261-4593**