



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 8 de julio de 2024  
Nota C-128-24

Señora  
**Yesenia Pérez**  
Ciudad.

Ref.: Del Indulto presidencial

Señora Pérez:

Me dirijo a usted en ocasión de dar respuesta a su correo electrónico [yp.panama.507@gmail.com](mailto:yp.panama.507@gmail.com), de fecha 8 de junio de 2024, a través del cual solicita a este Despacho, nuestra opinión respecto de la figura conocida como “Indulto”, la cual se encuentra debidamente consagrada en el Título VI “Órgano Ejecutivo”, Capítulo 1°, Presidente y Vicepresidente de la República, específicamente en el numeral 12, artículo 184 (de las atribuciones que ejerce el Presidente de la República), de la Constitución Política de la República.

I. Del indulto

Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, el indulto es la: “*Gracia por la cual se remite total o parcialmente o se conmuta una pena<sup>1</sup>*”; igualmente la referencia bibliográfica la define como: “*Gracia que excepcionalmente concede el jefe de Estado, por la cual perdona total o parcialmente una pena o la conmuta por otra más benigna*”.

En síntesis, podríamos decir que el indulto, es una causa de extinción de la responsabilidad penal, que supone el perdón de la pena; es una situación diferente a la amnistía, que supone el perdón del delito, ***ya que por el indulto la persona sigue siendo culpable, pero se le ha perdonado el cumplimiento de la pena.***

II. Según la doctrina

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*

---

<sup>1</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. Diccionario de la lengua española. Edición del tricentenario. Actualización 2023.

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 ella (*la privación de libertad*).

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>2</sup>.

En este orden de ideas, el jurista panameño PÉREZ PRICE, Ariel René, en su Artículo intitulado: “Análisis comprensivo del indulto en Panamá y su repercusión en la jurisdicción penal electoral”<sup>3</sup>, citó la siguiente jurisprudencia:

“...

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.

---

<sup>2</sup>BLYDE Gerardo. El Indulto. <http://www.tecnoiuris.com/derecho/modules.php?name=News&file=article&sid=1262>

<sup>3</sup> [https://cidempanama.org/files/2011/04/7-05-Analisis\\_indulto\\_Pma-Ariel\\_Rene.pdf](https://cidempanama.org/files/2011/04/7-05-Analisis_indulto_Pma-Ariel_Rene.pdf)

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’  
...”

A juicio del autor, el indulto en la Doctrina Jurídica Universal, se encuentra reservado para infracciones penales dotadas de contenido político.

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

Dentro de nuestro ordenamiento positivo, *el indulto*, como lo indicáramos en párrafos anteriores, se encuentra regulado a nivel constitucional en el numeral 12 del artículo 184, que a la letra reza:

“**Artículo 184**<sup>4</sup>. 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 comunes.  
...”

En una correcta hermenéutica jurídica, debemos entender que 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.

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

Es oportuno indicar, que nuestra Máxima Corporación de Justicia ha considerado, entre muchas de sus decisiones colegiadas, la necesidad de precisar ciertos conceptos a objeto de clarificar el alcance y efectos del indulto, de acuerdo a nuestro ordenamiento jurídico; cuestión de medular importancia, en virtud de que las demandas centran la censura de inconstitucionalidad, en el hecho de que los indultos buscan el perdón de delitos políticos y no de los delitos comunes. Veamos:

---

<sup>4</sup> Reformado por el artículo 1 del Acto Legislativo No.2 de 23 de agosto de 1994; G.O. 22,650 de 24 de octubre de 1994.

- Mediante Sentencia de 30 de junio de 2008, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia señaló lo 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 en el numeral 12, que señala la facultad de que 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 políticos, mientras que los siguientes, rebaja de pena y libertad condicional, son beneficios que se aplican con relación a delitos comunes.” (Magistrada Ponente. Esmeralda de Troitiño).

- Mediante Sentencia de cuatro (4) de julio de dos mil catorce (2014) el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, entre otras cosas señaló:

“En ese orden, veamos primero la tacha de inconstitucionalidad relacionada con el art. 184.12 del Texto Fundamental, no sin antes advertir lo siguiente

De acuerdo con la norma constitucional (art. 184.12) el indulto aplica para delitos políticos, y la de rebajar penas y conceder libertad condicional a los reos por delitos comunes. En otras palabras, como observa la Sentencia de 30 de junio de 2008, este precepto "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 Ministro 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".

Siguiendo el mandato constitucional, en el Código Penal se ha establecido en el art. 116, que el indulto "[s]olo es aplicable a delitos políticos". En efecto, el precepto penal no deja al azar el tipo de delito que es susceptible de indulto, y no sólo eso, sino que también diferencia de forma diáfana la figura del indulto de la amnistía, ya que aunque ambas constituyen formas de indulgencia, se diferencian por cuanto que la amnistía, según dispone la ley penal, "es una gracia que beneficia a todas las personas vinculadas a un delito de naturaleza política, cuyo otorgamiento es privativo del Órgano Legislativo y extingue la acción penal y la pena". Mientras que el indulto, de conformidad al ordenamiento constitucional y penal vigente, 1) sólo aplica para delitos políticos, 2) es una forma de extinción de la pena, y 3) una potestad de carácter individual que el corresponde al Presidente de la República con el Ministro respectivo."

Por todo lo anteriormente explicado, esta Procuraduría concluye señalando, sobre la base de la jurisprudencia pronunciada en las sentencias del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, que, de acuerdo con el artículo 184, numeral 12 de la Constitución Política de la República de Panamá, respecto a la facultad del indulto, este le compete, en efecto, al titular del Órgano Ejecutivo, potestad que de acuerdo a la norma se ejerce de forma discrecional; sobre la base a los parámetros establecidos en dicho artículo, y como lo ha explicado la Máxima Corporación de Justicia, en función del sentido que ha sido determinado por la doctrina jurisprudencial, para la operatividad del indulto de delitos políticos, es decir, con relación a hechos políticos relativos al atentado contra la personalidad de los poderes del Estado, y con respecto a delitos comunes que por motivo de las circunstancias de espacio-tiempo ostentan connotación política.

De esta manera damos respuesta a su consulta, manifestándoles que esta opinión no reviste un carácter vinculante por parte de esta Procuraduría, en cuanto a lo consultado.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración



RGM/jabsm  
C-102-24