

# EL DERECHO PENAL EN PANAMÁ

por Oscar Vargas Velarde

Tomado de la obra : EL DERECHO EN PANAMÁ: 1903-2003

CENTENARIO DE UNA TRAYECTORIA NACIONAL

## INTRODUCCIÓN

El *Centenario de la República de Panamá* constituyó el acontecimiento propicio para realizar un recorrido histórico del Derecho, con sus avances y sus retrocesos, primordialmente a través de los grandes hitos que han significado la promulgación de las cuatro Constituciones Políticas (1904, 1941, 1946 y 1972), la primera Constitución con acento individualista y las tres últimas con acento social, y las ingentes tareas codificadoras acometidas en diferentes épocas, que nos legaron los *corpus juris*, con virtudes y con defectos, los cuales han regulado la vida, el patrimonio y la honra de sus habitantes, sin omitir los intentos importantes, pero fallidos, luego del esfuerzo titánico y fructífero llevado a cabo en 1917 para remozar los códigos nacionales.

Durante la época republicana también se han aprobado disposiciones jurídicas, que si bien no ostentan la condición de Códigos, tienen particular relevancia para la vida institucional, económica y social del país, como son: la ley de documentos negociables, la ley de sociedades anónimas, las leyes bancarias, las leyes marítimas, las leyes de la seguridad social, las leyes educativas, las leyes ambientales, etc.

Igualmente, debe mencionarse la legislación derivada de los Tratados del Canal de Panamá de 1977 (Tratados Torrijos-Carter), fundamental para el perfeccionamiento de nuestra independencia, que sustituyó la legislación extranjera empleada por los Estados Unidos de América en la Zona del Canal. El 1º de abril de 1982 se recuerda como la fecha que marca el principio del fin de la presencia colonialista estadounidense, pues Panamá recuperó su jurisdicción en la Zona del Canal, de modo que sus leyes comenzaron a aplicarse en este territorio, hecho que fue aprovechado para promulgar nuevas disposiciones jurídicas que permitieron asentar nuestra jurisdicción y facilitar la puesta en ejecución de esos tratados.

Este estudio se refiere a esos momentos jurídicos estelares y a sus frutos, en función de las tres grandes ramas en que se divide el Derecho: el Derecho Público, el Derecho Privado y el Derecho Social. Razones de espacio impiden examinar todas las disciplinas que integran estas ramas. Por eso, en el Derecho Público se abordan sus disciplinas más caracterizadas: Derecho

Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Penal, Derecho Procesal, Derecho Fiscal y Derecho Minero. En el Derecho Privado se examinan el Derecho Civil, el Derecho Comercial, el Derecho Marítimo y el Derecho Bancario. En el Derecho Social se indaga el Derecho del Trabajo, el Derecho Agrario, el Derecho de Familia y el Derecho Sanitario.

## I. DERECHO PÚBLICO

### C. DERECHO PENAL

En cuanto a la transformación del *Derecho Penal*, deben abordarse sus momentos cumbres, alimentados por los tres códigos penales republicanos y las leyes aprobadas con el objetivo de renovar (o tipificar) las figuras delictivas y las penas.

Sin embargo, no puede dejar de mencionarse como paso previo la legislación penal que rigió nuestro territorio en la época de la unión a Colombia. Luego de la independencia de España, en la Gran Colombia siguió en vigencia la ley penal española en la medida en que no entrara en colisión con el nuevo orden constitucional y legal fruto de la lucha emancipadora del Libertador Simón Bolívar. En 1837, convertido el país en la República de la Nueva Granada, se promulgó en primer Código Penal. En 1873, al amparo de la federalista Constitución de Rionegro (1863), el Congreso de los Estados Unidos de Colombia votó un nuevo Código Penal. Por último, en 1890 y bajo la égida de la Constitución centralista de 1886, ideada por el presidente Rafael Núñez y del doctor Miguel Antonio Caro, se aprobó el Código Penal de la República de Colombia, cuyo proyecto lo redactó el doctor Juan Pablo Restrepo, que rigió en Panamá hasta 1917.<sup>1</sup>

El Código Penal de 1917, que derogó el Código Penal de Colombia de 1890, fue obra según se mencionó, del doctor Ángel Ugarte, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Honduras,<sup>2</sup> quien tomó como inspiración el Código Penal de su patria, que se basaba en los códigos penales de España (1870) y Chile (1874) y quien se fundamentó en cuatro principios

---

<sup>1</sup> Cfr. VILLALAZ, Aura Emérita Guerra de. *Historia de la codificación penal durante la época republicana*. Órgano Judicial de la República de Panamá, Centenario 1903-2003, Suplemento Conmemorativo N°13, Panamá, 2003, pp. 3 y 4.

<sup>2</sup> Nos atrevemos a afirmar que su contratación obedeció a las palabras del doctor Juan Demóstenes Arosemena en la reunión del 23 de agosto de 1913, celebrada por invitación del Presidente Belisario Porras. Según el doctor Arosemena, “el Código de Comercio debe reformarse; que sobre el Civil no emite opinión; que el de Minas no lo conoce, y que en cuanto al Procedimiento, lo califica de bárbaro; que el Penal es preferible no tocarlo, pues en su concepto no hay un panameño verdaderamente apto para redactar el proyecto de código de acuerdo con los adelantos modernos”.

básicos, expuestos por la Ley 49 de 29 de diciembre de 1914, que eran 1. La inviolabilidad de la vida humana; 2. La proscripción de penas perpetuas, infamantes, de confiscación y las que implicaran incapacidad civil permanente, así como la prohibición de aplicar dichas penas antes del fallo definitivo; 3. La retroactividad de las disposiciones penales cuando favorecían al reo sin menoscabo de la responsabilidad civil derivada del hecho criminoso; y 4. La imposición de penas por actos u omisiones calificadas por delitos por leyes anteriores a su perpetración (*nullum crimen, nulla poena sine lege*).

El Código estaba integrado por dos libros (Libro I: *Delitos, delincuentes y penas en general* y Libro II: *Clasificación de los delitos y aplicación de las penas*), recibió diferentes críticas y rigió hasta 1922 cuando el doctor Juan Lombardi, miembro de la Comisión Revisora de toda la Codificación Nacional,<sup>3</sup> nombrada para proponer las reformas que fueren necesarias, codificar las disposiciones legales según su naturaleza, completar las lagunas legales, erradicar las contradicciones, coordinar los códigos entre sí y preparar los nuevos, etc., presentó a la Asamblea Nacional su proyecto de Código Penal.

El Código de 1922 (Ley 6), muy similar, aunque con algunas originalidades, al proyecto redactado por el doctor José Vicente Concha, diez años antes en Colombia, que a su vez se cimentaba en el Código Penal de Italia de 1889, mejor conocido como Código de Zanardelli, fue ordenado en dos libros. El Libro I se refería a la ley penal en general y el Libro II a las diferentes especies de delitos.

Fue criticado por el famoso penalista doctor Luis Jiménez de Asúa en su *Tratado de Derecho Penal*, Tomo I, entre otras cosas, por su “viejo espíritu” y su “tremendo casuismo en la aplicación de las penas”. En efecto, decía el jurista español, “Trátase de un Código de viejo espíritu en el que las penas se mantienen clasificadas como en los de antigua fecha, sin que figuren otras medidas que el manicomio para los enfermos mentales y el ‘encerramiento’ de los menores en una casa de corrección o educación que ya se hallaban en el Código español de 1870. Hasta el castigo atenuado de los semirresponsables se conserva en Panamá. También se le ha criticado el casuismo en la aplicación de las penas”.

---

<sup>3</sup> La Comisión fue nombrada en 1918 y estuvo constituida por el doctor Francisco Filós, el doctor Ricardo J. Alfaro, el doctor Julio J. Fábrega y el señor Héctor Valdés.

En cambio, muchos años después el doctor Carlos Muñoz Pope, profesor de la Universidad de Panamá, admitió que “era un texto aceptable para la época en que fue aprobado, pero viejo para la segunda mitad del siglo XX”.<sup>4</sup>

Diversos conatos transformadores se realizaron hasta 1982. A tal efecto, se registran el proyecto del señor Héctor Valdés (1928), el proyecto de 1943 (revisión del proyecto de Código Penal, presentado por la Comisión Codificadora, por parte del profesor Emilio González López y de los doctores Ricardo A. Morales y Alejandro Tapia) y el proyecto de los comisionados Manuel Herrera Lara, Benito Reyes Testa, Manuel A. Grimaldo, José D. Moscote y Dámaso Cervera (1952), así como los trabajos del licenciado José Manuel Faúndes (1967).

El Código Penal de 1982 (Ley 18), responde a los trabajos de la Comisión Codificadora designada por el gobierno militar en 1969, bajo el liderazgo del general Omar Torrijos. El Presidente de esta Comisión fue el licenciado Ramón Palacios Parrilla, a la vez Presidente de la Corte Suprema de Justicia y su secretario el licenciado Juan Aparicio. El proyecto de Código Penal fue encargado al doctor Aristides Royo, profesor de Derecho Penal e Investigador Jurídico en la Universidad de Panamá; el proyecto de Código Administrativo al doctor Galileo Solís, ex Ministro de Hacienda y Tesoro, ex Ministro de Gobierno y Justicia, ex Ministro de Relaciones Exteriores y jurista de amplia experiencia y reconocida trayectoria, quien no pudo concluir su tarea debido a su fallecimiento; el proyecto de Código Civil al profesor Narciso Garay Preciado, “profesor universitario, quien había ido acumulando durante su docencia y su vida profesional un conjunto de observaciones sobre las graves deficiencias del Código vigente y quien había mantenido un íntimo contacto con las doctrinas contemporáneas”; y el proyecto de Código Judicial al licenciado Marcelino Jaén, abogado de una extensa experiencia en el campo del Derecho Penal y del Derecho Procesal Penal, y al profesor Jorge Fábrega, docente universitario de Derecho Procesal Civil, autor de obras especializadas en la materia y experto litigante.

“Se aspiraba, como expresó el Licenciado Palacios en la sesión de instalación de la Comisión Codificadora, ‘realizar una revolución copérmica en el ordenamiento jurídico nacional’”, de tal modo que se dotara “al país de nuevos instrumentos jurídicos acordes con las profundas transformaciones que había sufrido la sociedad, y las concepciones políticas que habían superado el liberalismo individualista que animan los códigos nacionales vigentes”,

---

<sup>4</sup> MUÑOZ POPE, Carlos Enrique. *Lecciones de Derecho Penal*. Parte General, Vol. I, Universidad de Panamá, Panamá, 1985, p. 87.

aprobados en 1917 y “que eran reproducciones casi textuales -como el civil- de códigos españoles del siglo pasado”.<sup>5</sup>

El Proyecto Royo, inspirado en principios de la Comisión Redactora del Código Penal Tipo para Latinoamérica, en códigos y proyectos de códigos americanos y europeos, fue sometido en 1976 a una Comisión Revisora multidisciplinaria coordinada por el licenciado Oscar Ceville que laboró por dos años. Las aportaciones fueron en materia de “reubicación de los tipos”, “la eliminación de figuras delictivas”, “la adecuación del Libro II”, la ordenación de los títulos y “la adecuación del catálogo penal”.<sup>6</sup>

En este Código, promulgado en 1982 -vigente desde 1983 y formado por dos libros, que son Libro I: *De la ley penal en general* y Libro II: *De los delitos*-, están ínsitos los principios siguientes: confirmación del principio de legalidad, proscripción de la pena de muerte, de penas infamantes, etc., la prisión como única pena de privación de libertad, establecimiento de las medidas de seguridad y de los días-multa, flexibilidad en la individualización de la pena, prioridad del individuo sobre el Estado, ejecución penal a cargo de las autoridades administrativas, protección estatal a la comunidad internacional, reordenación de los presupuestos de la responsabilidad penal, ampliación del catálogo de las circunstancias que modifican la responsabilidad penal, mayor atención a la víctima, etc.<sup>7</sup>

El Código se ha variado en número plural de veces en materia de delitos relacionados con el cultivo, la fabricación y el tráfico de drogas (1986), delitos contra el honor (1988), delitos ecológicos (1994), delitos de violencia intrafamiliar y maltrato de menores, y delitos de drogas (1995), delito de posesión y comercio de armas prohibidas (1995), delito de retención indebida de las cuotas de la seguridad social (2000), delito de blanqueo de capitales (2000), delitos de violencia doméstica, maltrato a los niños y a los adolescentes (2001) y delitos de corrupción (2001).<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> FÁBREGA, Jorge. “La nueva codificación panameña”, en *Proyectos y códigos procesales civiles*, Panamá, 1972, p. 95.

<sup>6</sup> VILLALAZ, Aura Guerra de. *La codificación penal en Panamá*. Cuadernos de Educación Judicial N°1, Órgano Judicial, Panamá, 1994, pp. 10 y 11.

<sup>7</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 17-20.

<sup>8</sup> En el 2004, la Ley 16 dictó disposiciones para la prevención y la tipificación de delitos contra la integridad y la libertad sexual y la Ley 49 tipificó los delitos pandillerismo y de posesión y comercio de de armas prohibidas; además, dictó medidas procesales de protección a la identidad de los testigos. En el 2005, la Ley 5 tipificó los delitos contra el ambiente.

Especial mención merece la Ley 14 de 13 de marzo de 2002, mediante la cual se aprobó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma, el 17 de julio de 1998, tribunal internacional al que corresponderá juzgar los crímenes contra los derechos humanos y la humanidad, siempre que no sean debidamente perseguidos por la jurisdicción interna de los Estados.

En un país creyente en que todos los problemas se resuelven con nuevas leyes, ante el aumento inusitado de la delincuencia, el incremento de los procesos penales y el hacinamiento en las cárceles, otra vez se organizó 1993 la Comisión Codificadora. En realidad, fueron dos comisiones: una para el anteproyecto de Código Penal y la otra para el anteproyecto de Código Procesal Penal. En 1995, para impulsar esta iniciativa, el Gobierno que tomó posesión en septiembre nombró en diciembre a los nuevos comisionados, quienes en 1996 entregaron sus anteproyectos, los cuales fueron sometidos al tamiz de una Comisión Revisora nombrada en 1998. Los respectivos informes se remitieron al Órgano Ejecutivo, pero hasta la fecha no se han presentado a la consideración del Órgano Legislativo.<sup>9</sup>

No cabe duda, dice Muñoz Pope, tras analizar “Las tendencias político-criminales de la legislación penal panameña”, que “el texto original del Código Penal panameño de 1982, mantenía una posición coherente en lo que respecta a la orientación político-criminal ínsita en el mismo, la que ha sido desvirtuada en los últimos años por razón de las modificaciones al Libro Segundo que no han tomado en cuenta la escala de penas previstas para los diversos delitos en particular”.

“En el Anteproyecto de Código Penal de 1998 -prosigue- se aprecian intentos por diseñar una estrategia político-criminal, pero su estructuración adolece de inconsistencias que imponen la revisión de la misma a la hora de presentar dicho texto a la consideración de la Asamblea Legislativa”.

Por lo tanto, concluye, “ante una eventual adopción del texto de 1998 se requiere una urgente revisión y actualización del mismo, para que haya coherencia en este aspecto”.<sup>10</sup>

En la Zona del Canal rigieron el *Penal Code for the Canal Zone*, más tarde el *Criminal Code of the Canal Zone* y el *Canal Zone Code*, con un sistema extraño a nuestra tradición

---

<sup>9</sup> VILLALAZ. *Historia de la codificación penal...*, citado, p. 16-19.

<sup>10</sup> MUÑOZ POPE, Carlos Enrique. *Ensayos penales*. Ediciones Panamá Viejo, Panamá, 2001, p. 128.

republicana, pues implantaba penas de muerte y de prisión perpetua. La pena de muerte fue abandonada en Panamá desde 1914, aunque subsistió en el texto constitucional hasta 1941.

En 1982 nuestro país recuperó sus atributos jurisdiccionales en todo el territorio, por virtud de la celebración de los Tratados Torrijos-Carter (Tratado del Canal de Panamá y Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal y al Funcionamiento del Canal de Panamá), exceptuando el ejercicio de la jurisdicción criminal preferente de los Estados Unidos de América a favor de sus ciudadanos empleados en la Comisión del Canal y sus dependientes, y a favor de los miembros de las Fuerzas de los Estados Unidos de América, su componente civil y sus dependientes, en ciertas áreas puestas a disposición de dicho país para su uso de conformidad con el Tratado del Canal de Panamá de 1977, situación ésta superada el 31 de diciembre de 1999 al asumir nuestra República el control del Canal y al salir del suelo patrio el último soldado estadounidense.

Con respecto a las necesidades del Derecho Penal en el siglo XXI, el magistrado Adán Arnulfo Arjona las identifica en tres grandes áreas, del orden siguiente:

1. “Examinar el elenco de sanciones aplicables a las distintas conductas delictivas tomado en consideración la frecuencia, gravedad y peligrosidad de las mismas”.
2. “Consagrar disposiciones que instituyan nuevos tipos penales a fin de sancionar conductas atentatorias del bien común propias de este tiempo (v. gr. fraudes electrónicos, combinaciones monopolísticas, violación de la intimidad personal, delitos ambientales, y otros)”.
3. “Crear disposiciones aplicables para combatir y sancionar con eficacia el fenómeno de la criminalidad organizada. A este respecto debe explorarse la convivencia de reconocer ciertos beneficios a quienes, formando parte de estas organizaciones criminales, colabore u ofrezca información valiosa para su desmantelamiento”.<sup>11</sup>

\*Autorizado su publicación diciembre 30 de 2013, tomado de la obra *El Derecho en Panamá. Su evolución(1903-2003)* Centro de Investigación Jurídica, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, 2003

---

<sup>11</sup> ARJONA. *Op. cit.*, p. 20. La Ley 14 de 18 de mayo de 2007, adoptó el nuevo *Código Penal*, al cual se le introdujeron reformas mediante la Ley 26 de 2008, la Ley 5 de 2009, la Ley 68 de 2009 y la Ley 14 de 2010. En el Gaceta Oficial N°26519, de 26 de abril de 2010, aparece publicado el Texto Único del Código Penal de la República de Panamá.