



*República de Panamá*  
*Procuraduría de la Administración*

Panamá, 15 de marzo de 2023  
Nota C-031-23

Licenciado  
**Julio C. Pérez M.**  
Ciudad.

**Ref.: Derecho constitucional a la resistencia en la República de Panamá**

Licenciado Pérez:

Atendiendo al derecho constitucional de petición que le asiste, consagrado en el artículo 41 de la Constitución Política y a la misión de esta Procuraduría dispuesta en el numeral 6 del artículo 3 de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000 “*Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales*”, conforme al cual corresponde a esta entidad, brindar orientación legal al ciudadano, damos respuesta a la nota de 31 de enero de 2023, por medio de la cual consulta a este Despacho lo siguiente:

“¿En virtud de los artículo 436 y 437 del Código Penal se ha criminalizado el derecho a la rebelión contra la opresión en Panamá?, es decir, ¿En Panamá el supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión no se encuentra permitido para defender el Estado de derecho?”.

Inicialmente debemos manifestarle que el numeral 1 del artículo 6 de la Ley N° 38 de 2000 establece que a la Procuraduría de la Administración le corresponde servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a **determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto**, no ajustándose su consulta a los parámetros indicados.

No obstante, a manera de orientación podemos señalar lo siguiente:

**I. Derecho de resistencia a la opresión, derecho a la rebelión o derecho a la revolución**

El asunto sobre la sublevación frente al régimen político existente, ha sido objeto de debate y análisis por distintos filósofos y pensadores; ello, debido a que, por una parte se encuentra la necesidad de mantener la pacífica convivencia y preservar el orden público, con base en las normas que organizan el Estado y, por la otra, la tendencia de ciertos gobernantes a, en abuso de este ejercicio, establecer disposiciones que atentan contra derechos civiles o políticos, con el consecuente rechazo en la sociedad.

Evidentemente, los abusos de poder no son exclusivos de regímenes auto impuestos o ilegítimos, sino que pueden ocurrir igualmente, como consecuencia de decisiones tomadas por gobernantes legítimamente escogidos, con base en disposiciones legales e incluso constitucionales, pero que generan situaciones abusivas contra los derechos, garantías o la dignidad de las personas.

Así surge la conceptualización del derecho a la resistencia o a la rebelión como consecuencia de situaciones sociopolíticas imperantes durante el Siglo XVII, que a su vez generaron las grandes revoluciones del Siglo XVIII.

El artículo 35 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano (1793), por ejemplo, se refiere al “derecho a la rebelión”, de la siguiente manera:

“**Artículo 35.** Cuando el gobierno viola los derechos del pueblo la insurrección es para el pueblo, y para cada porción del pueblo, el más sagrado de sus derechos y el más indispensable de sus deberes.”

Este llamado derecho también fue objeto de debate durante la discusión para la adopción, por parte de las Naciones Unidas, de la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) <sup>1</sup>, quedando finalmente referenciado en el preámbulo de dicho documento de la siguiente manera:

“PREÁMBULO

Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana;

Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias;

**Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de Derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión;**

Considerando también esencial promover el desarrollo de relaciones amistosas entre las naciones; Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad;

Considerando que los Estados Miembros se han comprometido a asegurar, en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas, el respeto universal y efectivo a los derechos y libertades fundamentales del hombre, y

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso;

...” (Resalta y subraya el Despacho)

De lo que se concluye que el derecho a la rebelión o a la resistencia contra la opresión, se refiere a la posibilidad de un levantamiento social en contra de un régimen ilegítimo y/o autocrático que ejerce actos que atentan contra los derechos, libertades y dignidad de las personas de un determinado país o sociedad; lo que incluye la desobediencia civil y el derrocamiento, incluso por la fuerza, de ser necesario.

---

<sup>1</sup> Del Toro H., Mauricio I. “La Declaración Universal de Derechos Humanos: un texto multidimensional”, Comisión Nacional de Derechos Humanos, agosto 2012. Recuperado de <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29901.pdf>

Cabe indicar que dicho “derecho” no se encuentra reconocido, pero tampoco prohibido, de manera expresa en la Constitución Política de la República de Panamá o en alguno de los instrumentos sobre derechos humanos suscrito por nuestro país.

Adicionalmente, en el mundo, 18 países contemplan esta prerrogativa en sus constituciones. En el continente americano, lo hacen Cuba, Ecuador, El Salvador, Honduras, Perú y Venezuela.<sup>2</sup>

## **II. Evolución del Código Penal de la República de Panamá**

### **• Código Penal de 1916**

El primer Código Penal de la República de Panamá se constituyó, por medio de la Ley 2ª de 22 de agosto de 1916. Hasta el 1 de julio de 1917, cuando entró en vigencia dicha Ley, se aplicó el Código Penal Colombiano de 18 de octubre de 1890<sup>3</sup>.

El Código Penal de 1916, fue elaborado por una Comisión Codificadora que además se encargó de redactar los códigos de Comercio, Administrativo, Minas, Fiscal, Civil y Judicial, los cuales fueron adoptados simultáneamente por la Asamblea Nacional<sup>4</sup>.

El Libro Segundo de dicho cuerpo legal contiene el Título II (*Delitos contra la Constitución*), el cual desarrolla los delitos *contra el Presidente de la República* (Arts. 145 a 149); *contra los Supremos Poderes* (Arts. 150 a 162); y, *contra la forma de Gobierno* (Arts. 163 a 166).

Adicionalmente, el Título III (*Delitos contra el orden público*), tipifica los delitos de *Rebelión* (Capítulo I, arts. 219 a 225); de *Sedición* (Capítulo II, arts. 226 a 232); y de *Atentados contra la autoridad y sus agentes, resistencia y desobediencia* (Capítulo 14, arts. 243 a 245).

En los tipos descritos, la conducta tipificada implica el uso de la fuerza, intimidación o vías distintas a las constitucionales o legales, en contra de autoridades establecidas de forma legítima.

### **• Código Penal de 1922**

El Código Penal de 1922 (G.O. 12,933), adoptado mediante la Ley N° 6 de 17 de noviembre de ese año<sup>5</sup>, establecía en el Título Segundo (*De los delitos contra los Poderes de la Nación*), del Libro II (*De las diferentes especies de delitos*) las siguientes normas:

“**Artículo 110.** Se castigará con prisión de ocho a doce años al que ejecute un acto que contenga por objeto:

- a) Impedir al Presidente de la República o al encargado constitucionalmente del Poder Ejecutivo, el ejercicio del Poder aunque sea temporalmente;
- b) Impedir a la Asamblea Nacional que ejerza sus funciones;
- c) Cambiar violentamente la Constitución de la República, la forma de Gobierno o las prescripciones constitucionales y legales para la renovación de los Poderes Públicos.”

<sup>2</sup> Derecho de Resistencia <https://www.bcn.cl/procesoconstituyente/comparadordeconstituciones/materia/overthrw>

<sup>3</sup> Guerra de Villalaz, Aura E. “Historia de la Codificación Penal Durante la Época Republicana”. Recuperado del portal de internet del Órgano Judicial. [https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp\\_repo/blogs.dir/cendoj/13-historiadelaodificacionpena.pdf](https://www.organojudicial.gob.pa/uploads/wp_repo/blogs.dir/cendoj/13-historiadelaodificacionpena.pdf)

<sup>4</sup> Ver G.O. 2,418 de 7 de septiembre de 1916.

<sup>5</sup> Ver G.O. 12,933 de 8 de diciembre de 2022.

“**Artículo 112.** Se castigará con prisión de cuatro a diez años al que ejecute un acto que tenga por objeto hacer tomar armas a habitantes de la República contra los Poderes constituidos legalmente. Pero si la insurrección estallare, su autor o quien la dirija serán castigados con prisión de doce a diez y ocho años.”

“**Artículo 113.** El individuo que, sin autorización de la ley o sin mandato del Poder Ejecutivo, tome el mando de tropas, plazas, fortalezas, puestos militares, puertos, ciudades o buques de guerra, será castigado con prisión por cuatro a ocho años.”

Nuevamente, las acciones antijurídicas tipificadas se referían al uso de la violencia o actuaciones al margen de la Constitución o la ley, en contra de autoridades legítimas.

- **Código Penal de 1982**

Fue adoptado mediante Ley N° 18 de 22 de septiembre de 1982 (G.O. 19,667). Los denominados *delitos contra la personalidad interna del Estado* se encontraban establecidos del artículo 301 al 309.

- **Código Penal de 2007**

Mediante la Ley N° 14 de 18 de mayo de 2007 (G.O. 25,796) se adoptó el actual Código Penal, pero se mantuvo en gran medida el contenido de los artículos 303 y 305, que en la actualidad corresponde a los artículos 436 y 437, respectivamente.

### **III. Lo consultado**

En su consulta plantea dos supuestos, a saber:

- Si a través de los artículo 436 y 437 del Código Penal se ha criminalizado el derecho a la rebelión contra la opresión en Panamá; y,
- Si en Panamá el supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión no se encuentra permitido para defender el Estado de derecho.

#### **1. Artículos 436 y 437 del Código Penal**

Los referidos artículos se encuentran comprendidos dentro del Capítulo II (Delitos contra la Personalidad Interna del Estado) del Título XIV (Delitos contra la Personalidad Jurídica del Estado) del Libro Segundo (Los Delitos) del Código Penal de la República de Panamá.

En este sentido, consideramos que para el análisis de las normas objeto de consulta debe tomarse en cuenta el contenido de los artículos 434 y 435, los cuales son inmediatamente anteriores y que son del tenor siguiente:

“Artículo 434. Quien promueva, dirija o participe en un **alzamiento en armas para derrocar al gobierno nacional legalmente constituido o para cambiar violentamente la Constitución Política** será sancionado con prisión de cinco a diez años.” (Resalta el Despacho)

“Artículo 435. Quien impida la formación, el funcionamiento o la renovación de alguno de los Órganos del Estado **en los términos y las formas que establece la Constitución o la ley o no cumpla con el deber de poner la Fuerza Pública a disposición del gobierno constitucional** será sancionado con prisión de cinco a diez años.” (Resalta el Despacho)

Como se observa de la simple lectura de estos artículos, ambos plantean la ruptura del orden constitucional o legal como premisa para que se cumpla el tipo penal.

En el **artículo 434** la conducta típica es el alzamiento en armas **para derrocar un gobierno legítimamente constituido o cambiar de manera violenta la Constitución**; mientras que el **artículo 435** plantea el **impedimento del funcionamiento, renovación o formación** de alguno de los Órganos del Estado, lo que evidentemente implicaría algún tipo de acción de fuerza; o bien, que se incumpla, por parte de quien tenga que hacerlo, con el traspaso de mando de los estamentos de seguridad, lo que igualmente entraña una forma de usurpación del poder.

En ambos casos, el alzamiento en armas ocurriría en contra de autoridades gubernamentales legítimamente establecidas de acuerdo con las disposiciones constitucionales vigentes.

Por su parte, el **artículo 436** del Código Penal, dispone:

**“Artículo 436. Quien, sin pretender el cambio violento del régimen constitucional, se alce en armas para impedir el cumplimiento de alguna norma legal o sentencia será sancionado con prisión de dos a cuatro años.”**

En contraste con lo indicado en el artículo 434, la conducta tipificada en este artículo no pretende un cambio violento del régimen constitucional, sino el impedimento del cumplimiento de una disposición legal o una sentencia. Es decir, se refiere a una disposición o decisión específica, que se pretende incumplir, por la fuerza, recurriendo a las armas.

A su vez el artículo 437, señala:

**“Artículo 437. Quien, para cometer rebelión, sedición o motín, se valga de fuerzas armadas o usurpe sus atribuciones, tome el mando de la tropa<sup>6</sup>, plazas, puestos de seguridad pública, vías, poblaciones o transporte de cualquier clase, o se apodere de estaciones de radio, televisión, telegráfica o cablegráfica, será sancionado con prisión de ocho a quince años.”**

El diccionario de la Lengua Española ([www.dle.rae.es](http://www.dle.rae.es)) define *rebelión* como “*Delito contra el orden público, penado por la ley ordinaria y por la militar, consistente en el levantamiento público y en cierta hostilidad contra los poderes del Estado, con el fin de derrocarlos.*” (Resalta el Despacho)

A su vez, define *sedición* como “*Alzamiento colectivo y violento contra la autoridad, el orden público o la disciplina militar, sin llegar a la gravedad de la rebelión.*” (Resalta el Despacho)

Por último se define *motín* como “*Movimiento desordenado de una muchedumbre, por lo común contra la autoridad constituida.*” (Resalta el Despacho)

---

<sup>6</sup> **Tropa**, según el Diccionario de la Real Academia Española (Ibídem), se refiere a un conjunto de soldados de diferente rango. La República de Panamá abolió el ejército en 1992, sin embargo, el Código Penal vigente en ese momento había sido adoptado mediante Ley N° 18 de 22 de septiembre de 1982 (G.O. 19,667). Los delitos contra la personalidad interna del Estado se encontraban establecidos del artículo 301 al 309. Posteriormente, mediante Ley N° 14 de 18 de mayo de 2007 (G.O. 25,796) se adoptó el actual Código Penal, pero se mantuvo en gran medida el contenido de los artículos 303 y 305, que en la actualidad corresponden a los artículos 436 y 437, respectivamente.



## 2. Conclusiones

En términos generales, los artículos analizados se refieren a **alzamientos colectivos y violentos contra un régimen legítimamente constituido** y no contra un régimen opresivo o ilegítimo tal, que pueda ocasionar una sublevación popular.

Dicho de otro modo, lo que se está declarando contrario al orden jurídico es la intención de derrocar, desconocer o atentar contra la autoridad constitucional **legítimamente establecida**.

En este sentido, partiendo de la premisa que el denominado “derecho a la rebelión” se refiere a la posibilidad del derrocamiento, por la fuerza si fuera necesario, de un **régimen ilegítimo y/o autocrático o que ejerce actos que atentan contra los derechos, libertades y dignidad de las personas**, consideramos que no podría afirmarse que el establecimiento de los tipos penales referidos (artículos 436 y 437 del Código Penal) se encuentra en contraposición con dicho recurso extremo.

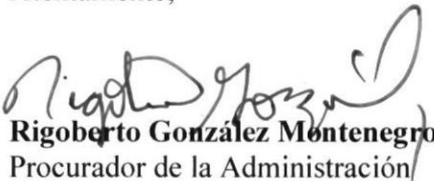
Más bien se trataría de lo contrario, es decir, como hemos visto, desde que se instauró la primera legislación penal en la República de Panamá, el legislador se ha interesado en establecer sanciones con la finalidad de disuadir a quienes pretendan deponer por la fuerza a **las autoridades legítimamente escogidas**, en contravención o menoscabo del orden constitucional o legal existente.

Por lo indicado, consideramos que lo que pretende la legislación penal objeto de consulta es justamente defender el Estado de Derecho frente a las acciones de quienes pretendan llegar al poder de una manera distinta a la establecida en el marco Constitucional y legal.

En este orden de ideas, una autoridad ilegítima que haga uso de estas normas penales en perjuicio de los derechos humanos o la dignidad de los panameños, únicamente estaría dándole apariencia de derecho a una arbitrariedad, como en efecto ha ocurrido en distintos momentos a lo largo de nuestra historia, lo que no impidió que la población se manifestara masivamente en contra de tales actuaciones.

De esta manera damos respuesta a su consulta, señalándole que la misma no constituye un pronunciamiento de fondo o un criterio jurídico concluyente que determine una posición vinculante.

Atentamente,

  
**Rigoberto González Montenegro**  
Procurador de la Administración

RGM/jfm

C-027-23

