



Lex Nostra

“Derecho Administrativo al servicio ciudadano”
Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica

Revista cuatrimestral,
ISSN 2953-3228

Año 2, Edición 4, Agosto 2024



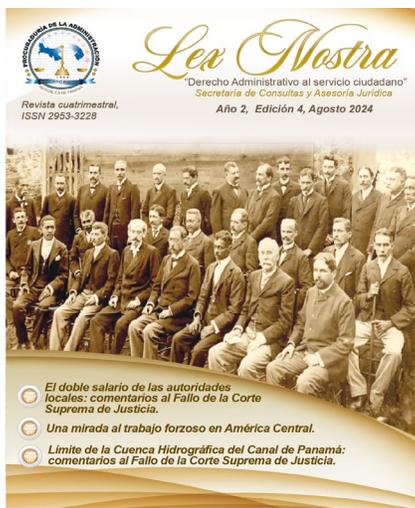
La extinta prerrogativa de las licencias con sueldo de las autoridades locales.



Una mirada al trabajo forzoso en América Central.



Los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá: entre decisiones políticas y una sentencia de inconstitucionalidad



Título: La Junta Provisional de Gobierno de Panamá, promulgó el Decreto No.25 de 12 de diciembre de 1903, convocando para el 27 de diciembre de ese mismo año, la elección de 32 Convencionales, a razón de cuatro (4) Convencionales por cada una de las seis (6) provincias (16 del Partido Conservador y 16 del Partido Liberal); gobernó desde su designación el 4 de noviembre de 1903, por Demetrio H. Brid, Presidente del Consejo Municipal de Panamá, hasta el 20 de febrero de 1904, día en que tomó posesión don Manuel Amador Guerrero, primer Presidente constitucional de la República de Panamá.

Nuestra primera Constitución Política de 1904, devino como resultado imperante de la Independencia de Panamá de Colombia, la cual se suscitó el 3 de noviembre de 1903; por razón de la necesidad imprescindible de establecer las bases fundamentales de la nueva República. Lo anterior, sin dejar de olvidar, que los eventos que culminaron con la separación del Departamento de Panamá de Colombia, en la fecha indicada, fueron la conjugación de la fuerte voluntad del pueblo panameño por lograr la autodeterminación.

Manuel Amador Guerrero, dedicó su gestión administrativa, al establecimiento de la institucionalización del Istmo de Panamá; fue Presidente del Estado Soberano de Panamá y se destacó, como político, al ser elegido en la Convención Nacional Constituyente en 1904, por decisión unánime, como el Primer Presidente Constitucional de Panamá, una vez lograda la separación de Colombia.

Fotografía: Los Convencionales y el primer Presidente constitucional de la República de Panamá, don Manuel Amador Guerrero, 1904.

Fecha: agosto 2024.

Técnica: Collage Digital.

Nota del Editor

María Lilia Urriola Cano

*Secretaria General de la Procuraduría
de la Administración.*



Una vez lograda la separación de Panamá de Colombia, la Convención Nacional Constituyente en 1904, eligió al Dr. Manuel Amador Guerrero como el primer presidente constitucional de Panamá, y a partir de entonces, más de cincuenta presidentes han tenido la República.

El pasado mes de mayo ejercimos en nuestro país, una de las manifestaciones más importantes de la vida en democracia al acudir a las elecciones generales y emitir nuestro voto. Como resultado de esa jornada electoral, el 1 de julio se formalizó la toma de posesión de un nuevo presidente de la República ante la Asamblea Nacional, tal como lo mandata el artículo 181 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Con ello, inicia de inmediato el ejercicio de las atribuciones que ejerce y que pasan por el nombramiento de los ministros de Estado y la coordinación de la labor de la administración y los establecimientos públicos, lo cual lleva implícito cambios naturales en todo el engranaje gubernamental con la designación de nuevas autoridades. Frente a este escenario, la Procuraduría de la Administración está llamada a continuar desempeñando su importante rol como abogada del Estado, coadyuvando a que la Administración Pública, desarrolle su gestión con apego a principios fundamentales de derecho, defendiendo los intereses de la Nación, asesorando y capacitando a los servidores públicos, así como receptando las quejas que contra los mismos se presenten.

En este contexto histórico, marcado por el inicio de un nuevo mandato democrático presidencial, la Procuraduría de la Administración, celebra el primer aniversario de la publicación de la revista Lex Nostra, la cual surge, como iniciativa de los abogados que integran la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica, precisamente brazo operativo auxiliar de la institución, sobre el cual recae la acuciosa tarea de realizar las investigaciones tendientes a asesorar tanto a los servidores públicos administrativos del Estado, como brindar orientación a los ciudadanos en general; por ello, es momento propicio para que, en tanto su misión de brindar capacitación legal administrativa a los servidores públicos, y orientar al ciudadano en general, se comparta, a través de esta edición con nuevos artículos jurídicos de gran interés.

Siendo así, tal como ocurrió desde hace un año con la primera publicación editada, que recogió artículos sobre temas de actualidad para la comunidad jurídica, esta edición de aniversario pone a disposición del foro y la academia, así como de los servidores públicos del Estado, un compendio de interesantes temas, abordando con especial énfasis temas de derecho laboral.

Felicitamos, con ocasión a este primer aniversario, a todos los funcionarios de la Procuraduría de la Administración y a los juristas invitados (especiales e internacionales) que, durante este primer año, han dedicado tiempo a la investigación y proyección jurídica en beneficio del Estado y sus instituciones.

RIGOBERTO GONZÁLEZ MONTENEGRO
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

MARIA LILIA URRIOLA CANO
SECRETARIA GENERAL

ANASIRIS POLO ARROYO
SUB SECRETARIA GENERAL

COMITÉ EDITORIAL

JORGE A. BERROCAL SILES-MELÉNDEZ

*JEFE DE LA SECRETARIA DE CONSULTAS Y
ASESORÍA JURÍDICA*

JOSÉ OTERO

JEFE DE LA OFICINA DE RELACIONES PÚBLICAS

DAISY CEDEÑO

*ABOGADA DE SECRETARIA DE CONSULTAS Y
ASESORÍA JURÍDICA*

GABRIEL VEGA YUIL

*ABOGADO DE LA SECRETARIA DE CONSULTAS Y
ASESORÍA JURÍDICA*

GISEL ALEJANDRA OLMEDO

*ABOGADA DE SECRETARIA DE CONSULTAS Y
ASESORÍA JURÍDICA*

MARÍA ISABEL SAMANIEGO

JEFA DE ARCHIVOS Y BIBLIOTECA

DEMETRIO DOBRAS RAMOS

JEFE DEL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN

PORTADA

JOICE ESCALA

RELACIONES PÚBLICAS

MARIO BEJERANO

PUBLICACIÓN

La Revista Jurídica "Lex Nostra" es editada por la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de la Procuraduría de la Administración

Antiguo Palacio de Bellas Artes, Ave. Cuba, Planta Baja, La Exposición-Calidonia

Los artículos publicados en esta revista son responsabilidad exclusiva de sus autores y no de la Procuraduría de la Administración

Revista Digital

Teléfono (507) 502-4300

Sitio en Internet: www.procuraduria-admon.gob.pa

Correo electrónico: sconsultas@procuraduria-admon.gob.pa

Panamá, 2023

Índice

Nota del Editor	3
<i>María Lilia Urriola Cano</i>	
Una mirada al trabajo forzoso en América Central	6
<i>Edgar Vinicio Cascante Zúñiga</i>	
Marco jurídico-institucional del derecho laboral en Panamá, respecto del Migrante.....	12
<i>Jorge A. Berrocal Siles-Meléndez</i>	
La Axiología Jurídica: análisis imprescindible en la interpretación y aplicación del derecho	26
<i>Giuliano Mazzanti Alvarado</i>	
El Principio Pro Homine y el derecho a la defensa a la luz de lo que establece el derecho interno y las normas internacionales	33
<i>Miguel Ángel Bustavino Cedeño</i>	
La revocatoria del acto administrativo de adjudicación de tierras estatales	42
<i>Gisel Alejandra Olmedo</i>	
La extinta prerrogativa de las licencias con sueldo de las autoridades locales	57
<i>Ada Vergara V.</i>	
Obligaciones del comerciante, y el factor de la responsabilidad desde una perspectiva más allá del Código de Comercio	64
<i>Gino Osellame R.</i>	
Colecciones Jurídicas	
Los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá: entre decisiones políticas y una sentencia de inconstitucionalidad.....	73
<i>Demetrio Dobras Ramos</i>	
Formato de Habeas Data.....	84
Instructivo para los Autores	86

Una mirada al trabajo forzoso en América Central



Profesional en Relaciones Internacionales con una trayectoria como funcionario público en calidad de asesor en normas internacionales del trabajo.

Especialista en Normas Internacionales del Trabajo y Derechos Fundamentales. Con amplio conocimiento en apatridia, derecho laboral, migración y de seguridad social y Data Analyst.

Edgar Vinicio Cascante Zúñiga

Representante del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social ante la Comisión de Enlace Institucional en Materia de Apatridia de la República de Costa Rica.

Una mirada al trabajo forzoso en América Central

Contenido.

1.- Reglamentación internacional. 2.- Trabajo forzoso en la práctica. 3.- América Central y el trabajo forzoso. 4.- Recurso efectivo en trabajo forzoso. 5.- Negocios y trabajo forzoso. 6.- Referencias bibliográficas.

Resumen.

El trabajo forzoso está reglamentado desde hace un siglo. Desde entonces, el Estado tiene la responsabilidad de prevenir y sancionar el trabajo forzoso. En su rol de empleador, en sus empresas públicas y en su relación con otros actores económicos, debe adoptar instrumentos que promuevan la responsabilidad social y disponer en favor de la ciudadanía del recurso efectivo para la tutela debida y la reparación integral de la violación.

Abstract

Forced labor has been regulated for a century. Since then, the State has had the responsibility to prevent and punish forced labor. In its role as an employer, in its public enterprises and in its relationship with other economic actors, it must adopt instruments that promote social responsibility and provide citizens with effective recourse for due protection and comprehensive reparation of the violation.

Palabras Claves

Trabajo forzoso, Organización Internacional del Trabajo, Estado, Convención Americana de Derechos Humanos, Conducta Empresarial responsable, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Keywords

Forced labour. International Labour Organization. State. American Convention on Human Rights. Responsible Business Conduct, Inter-American Court of Human Rights.

1. Reglamentación internacional

Ha transcurrido un siglo desde la primera reglamentación en materia de trabajo forzoso. En aquella ocasión, el régimen de Mandatos de la Sociedad de las Naciones de Bélgica, Francia, Gran Bretaña y Japón, prohibía la imposición del trabajo forzoso contra la población nativa. Pero, se autorizaba el trabajo forzoso para actividades relacionadas a trabajos y servicios públicos con la respectiva remuneración.

Tres años más tarde, la Convención sobre la Esclavitud (1926), ratificó las líneas generales previstas en los Mandatos y añadió, que solo fuese impuesto en el lugar habitual de residencia y; además que esta condición debería dejar de practicarse “tan pronto sea posible.”

Posteriormente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) asumió la tarea de reglamentar el

trabajo forzoso. Fruto de esta labor se han adoptado tres normas internacionales relativas al trabajo forzoso. Estas normas son: Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29), Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) y el Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930.

La reglamentación vigente en trabajo forzoso exige que el Estado adopte medidas, que deben ser resultado de la consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores. A su vez, la oportunidad que grupos interesados participen en la elaboración, implementación y evaluación de las medidas adoptadas en la materia.

Estas medidas pueden resumirse así: Un plan o política nacional que, desde la perspectiva de la OIT tiene tres beneficios: reúne socios claves para abordar

el tema de trabajo forzoso, un marco de gobernanza para dar seguimiento a los progresos alcanzados y un marco de responsabilidades compartidas. (OIT, 2020)

También, encomienda la adopción de medidas eficaces que se desagregan así: de eliminación, prevención, protección, recuperación, rehabilitación y sanciones contra los autores de trabajo forzoso.

2. El Trabajo forzoso en la práctica

Desde inicio del siglo XX, la OIT viene alertando que el Estado continuaba siendo el sujeto de las prácticas coactivas en el trabajo. Pero, también que es más frecuente que la coacción a trabajadores provenga de empresas o individuos.

Más reciente, ha reiterado que el trabajo forzoso está presente en actividades relacionadas al trabajo doméstico, la agricultura, la construcción, el sector manufacturero y del ocio, en las cadenas de suministros, sin importar si era en la economía formal como en la informal. Y, las víctimas son niños, niñas, personas adultas, poblaciones indígenas y migrantes. (OIT, 2022).

El Convenio núm. 29 de la OIT, define el trabajo forzoso como *“todo trabajo o servicio exigido a un individuo bajo la amenaza de una pena cualquiera y para el cual no se ofrece voluntariamente”*. A todas luces es un concepto que resguarda la libertad de trabajo y la dignidad de la persona en el ámbito del trabajo, empleo o servicio cualquiera. De ahí su razón de ser principio y derecho fundamental del trabajo.

Esta condición de derecho fundamental, es reconocida en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Al respecto, la Convención Americana de Derechos Humanos de 1978, dispone que la prohibición del trabajo forzoso no puede ser suspendida en ninguna circunstancia, incluida la guerra, peligro público, emergencia que amenace la independencia o la seguridad nacional.

Esta garantía fue analizada en el caso *trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs Brasil*, sentencia de fecha 20 de octubre de 2016. En esta oportunidad, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, dictaminó que *“El derecho a no ser sometido a esclavitud, a servidumbre, trabajo forzoso o trata de esclavos y mujeres tiene un carácter esencial en la Convención Americana. De conformidad con el*

artículo 27.2 del referido tratado, forma parte del núcleo inderogable de derechos, pues no pueden ser suspendidos en casos de guerra, peligro público u otras amenazas.”

Es decir, en el sistema interamericano la prohibición del trabajo forzoso tiene un carácter inderogable, constituyéndose en un derecho fundamental.

Siguiendo con la definición del trabajo forzoso la expresión “trabajo o servicio” comprende cualquier trabajo, empleo o servicio sin distinción que se encuentre en condición formal o informal o bajo una modalidad presencial, virtual o híbrida. Pero se exceptúan, los servicios enumerados en el artículo 2.2. del Convenio núm. 29 como lo son el servicio militar, servicio cívico normal, servicio prescrito por condena y debidamente supervisado, servicio por fuerza mayor y servicios por trabajos comunales.

Por otra parte, el *“individuo”* es toda persona como lo es niño¹, joven, adulto, persona adulta mayor sin distinción alguna por motivo de color, etnia, sexo, raza, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social (nacional, migrante regular o migrante irregular) o perteneciente a un pueblo indígena o tribal.

Frente a estos dos atributos, el uso de la coacción y la dignidad son el núcleo del trabajo forzoso. La *“amenaza de una pena cualquiera”* es aquella coacción que se ejerce a una persona antes o durante la ejecución de un trabajo, empleo o servicio cualquiera y puede manifestarse en una amenaza o sanción expresa o sutil que se acompaña de la supresión de derechos humanos laborales, condiciones laborales, amenazas psicológicas, violencia, sanciones financieras, entre otras.

Mientras tanto, la falta de ofrecimiento voluntario o consentimiento no informado ocurre cuando la persona se encuentra imposibilitada en aceptar o rechazar el trabajo, empleo o servicio impuesto debido a alguna situación de vulnerabilidad y; también en la imposibilidad de finalizar la ejecución de la actividad en cualquier momento o recurrir al auxilio por parte de las autoridades nacionales.

¹ El alcance de la expresión “niño” es la misma contempla en el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño. A saber: “... se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad

Como nota aparte, es importante mencionar del trabajo forzoso, que este no está sujeto a un período mínimo o máximo para ser tutelado o fiscalizado por las autoridades nacionales competentes. Es decir, la imposición de trabajo forzoso ocurre en cualquier momento, su duración puede ser muy corta o extenderse en el tiempo, así como la forma de contratación coercitiva, condiciones coercitivas, trabajo doméstico, servidumbre son algunas de las manifestaciones de trabajo forzoso.

3. América Central y el trabajo forzoso

En el ámbito de la región de América Central², el abordaje del trabajo forzoso es desde dos frentes. Los países de la región han ratificado el “*Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional de diciembre de 2000. (Protocolo de Palermo)*”.

Además, con las leyes complementarias y conexas como la política pública contra la trata de personas, brindan el marco regulatorio necesario para prevenir, sancionar y recuperar a víctimas de trata de personas, incluida aquellas en explotación de trabajos y servicios forzados. Uno de los rasgos de este marco regulatorio, es la disposición que la trata laboral figura como un delito previsto en los Códigos Penales nacionales como también, se encuentran establecidos mecanismos de coordinación para abordar la trata de personas que toman la forma de Coalición Nacional, Consejo, Comisión Interinstitucional o Secretaría.

A pesar de lo anterior, el tratamiento del trabajo forzoso en el ámbito laboral es abordado de distinta manera en la región. Por ejemplo, la legislación laboral de Belice y El Salvador tiene previsto el trabajo forzoso en sus respectivas legislaciones laborales y prevén sanciones o multas que son las mismas en el caso de incumplimiento de la legislación laboral.

Mientras tanto, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá aún tienen pendiente adoptar las medidas necesarias en el ámbito laboral. A pesar de lo anterior, solo Costa Rica y Panamá han ratificado el Protocolo 2014, siendo esta última nación de la región que se constituyó en el primer país en América en ratificar el Protocolo 2014 y el primero en tener ratificado las tres normas internacionales del trabajo

² Para los efectos del presente artículo América Central comprende los Estados de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

en esta materia; a saber: Convenios núm. 29, el Convenio núm. 105 y el Protocolo 2014.

4. Recurso efectivo en trabajo forzoso

Frente al compromiso internacional de aplicar medidas efectivas para eliminar, prevenir, proteger, sancionar y recuperar a las víctimas en el ámbito nacional, cada legislación nacional debe garantizar la protección judicial en favor de las víctimas de trabajo forzoso.

Se trata de un recurso en sede administrativa o judicial. Un recurso que permita la recepción de la solicitud de protección o tutela contra actos que imponen un trabajo, empleo o servicio cualquiera y se repare de manera integral la violación. Un recurso que por la naturaleza del trabajo forzoso puede ser recurrido:

- a. Por la víctima,
- b. Un representante de la víctima,
- c. Un representante sindical de la víctima,
- d. Entre otras personas.

Sobre este particular, tanto el Protocolo 2014 y la Convención Americana de Derechos Humanos, brindan un marco referencial de los requerimientos que debe reunir un recurso efectivo, sencillo y rápido. A la luz de los artículos 1.1. y 4.1. del Protocolo 2014, el Estado asume el compromiso de brindar una garantía real a las víctimas de trabajo forzoso y pone a disposición las acciones judiciales necesarias.

Por su parte, el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, prevé la existencia de un “recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo” para la salvaguardia de aquellos actos que violen los derechos fundamentales reconocidos en la misma convención.

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha ido delimitando los atributos que debe reunir esta protección judicial. En la Opinión Consultiva OC-9/87 de 30 de enero de 1987, dictaminó respecto al recurso previsto en el artículo 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos que, “*no basta con que esté previsto por la Constitución o la ley o con que sea formalmente admisible, sino que se requiere que sea realmente idóneo para establecer si se ha incurrido en una violación a los derechos humanos y proveer lo necesario para remediarla*”, lo cual se ha

reafirmado en varias sentencias, entre estas el Caso Trabajadores cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) Vs. Perú (2006), Caso López Lone y otros Vs. Honduras (2015), Caso Flor Freire Vs. Ecuador (2016), Caso Colindres Schonenberg Vs. El Salvador (2019).

Adicionalmente, el mismo tribunal regional ha señalado otros atributos que debe disponer el recurso previsto en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos como lo son:

- a. Que sea atendido por la autoridad competente,
- b. Tener un plazo razonable de resolución,
- c. Ser sencillo y rápido para alcanzar la protección judicial requerida,
- d. Garantizar el derecho a ser oído y actuar en los respectivos procesos y,
- e. Que la decisión de la autoridad competente sea vinculante³.

5. Negocios y trabajo forzoso

De todo lo anterior, es posible identificar que el Estado tiene herramientas para impulsar un cambio, en especial, en consolidar el respeto a la libertad de trabajo y el respeto a la dignidad en el ámbito laboral. Para tal tarea, no está solo, ya que cuenta con diversos actores que, desde el ámbito de su acción, contribuyen solidariamente a evitar el uso de cualquier trabajo forzoso.

Frente a un mercado de trabajo en constante cambio, resultado de la incidencia de la tecnología en nuevas formas de trabajo, dinámicas nuevas de contratación, uso extendido de la cadena de suministros, crecimiento del sector servicios, aumento de agencias de empleos y reclutadores; el trabajo forzoso requiere del concurso activo entre actores públicos y privados.

En el ámbito estatal, inicia con el reconocimiento que sus actividades, ya sean generadas por los supremos poderes, entidades ministeriales, instituciones

³ Ver el Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 18442; Caso Romero Feris Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 15 de octubre de 2019. Serie C No. 39160; Caso Ríos Avalos y otro Vs. Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de agosto de 2021. Serie C No. 429; Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005; Serie C No. 129, Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 18442; Caso Ticona Estrada y otros Vs. Bolivia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 2008. Serie C No. 191 y Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006. Serie C No. 149.

autónomas y descentralizadas, municipios y empresas públicas estatales pueden tener un impacto negativo en materia de Derechos Humanos, cuando adquiere bienes y servicios de distintos entre proveedores, en alianzas público-privadas para construir y mantener obra pública y aquellas autorizaciones a terceros destinados a prestar servicios públicos.

Para este propósito, los marcos de Conducta Empresarial Responsable (CER) o el incluir cláusulas sociales en las concesiones o contratos de obra pública y otros instrumentos, son vitales para el propósito de respetar los derechos humanos en todas las actividades como, también exigir el compromiso de respetar tales derechos como parte de la cadena de suministros o en los servicios públicos que brinda.

Según la OIT, la CER *“impulsa a las empresas a adoptar una nueva lógica de trabajo, en la cual adoptan una nueva manera de abordar los negocios, integrando el respeto a los derechos humanos, generando una mayor contribución al desarrollo sostenible, y respetando y aportando a las comunidades donde operan.”* (OIT, 2021)

Es decir, es una herramienta que fomenta el compromiso de no infringir o vulnerar la prohibición de usar cualquier forma de trabajo forzoso en las actividades u operaciones, productos o servicios que brinde a la ciudadanía.

Es exigirse a sí mismo como a sus proveedores de bienes y servicios, respetar la prohibición del trabajo forzoso, como también el resto de los Derechos Humanos.

En la región destaca las prácticas en Panamá y Costa Rica. En Panamá se adoptó la Política Nacional por la Responsabilidad Social Público - Privada y de Derechos Humanos 2020 – 2030. Es una herramienta que brinda la guía necesaria para adoptar medidas, acciones y políticas sociales en Derechos Humanos, entre estas la eliminación del trabajo forzoso u obligatorio. En el año 2023, impulsó capacidades en derechos humanos, el fortalecimiento de empresas, instituciones y la sociedad civil en la debida diligencia en derechos humanos.

En Costa Rica, figura la Política Nacional de Responsabilidad Social 2017 –2030 que ha impulsado la Estrategia Corporativa del Instituto

Costarricense de Electricidad 2023 –2027 que, entre otros compromisos, asume el compromiso de respetar los Derechos Humanos y las condiciones laborales a lo largo de su cadena de valor.

Otra buena práctica, es la Política de Género para el Sector Cafetalero de Costa Rica adoptada por el Instituto Costarricense del Café (ICAFFE). Esta política sectorial reconoce que la mujer, es parte integral de la cadena de valor de la mujer y busca impulsar la participación igualitaria en las actividades relacionadas con el café.

Mientras tanto, prever cláusulas sociales en las concesiones o contratos de obra pública la Administración tiene como finalidad incorporar los compromisos laborales internacionalmente reconocidos durante la ejecución de las obras, obligando a licitadores, contratistas o concesionarios a cumplir las estipulaciones laborales, mismas que son parte de la política social del país.

Lo anterior busca garantizar que durante el enrolamiento, contratación y permanencia en el empleo las personas trabajadoras, estas no experimenten menoscabo alguno en la libertad de trabajo, se respete su dignidad, las condiciones laborales y de seguridad social vigentes por parte del agente reclutador, la agencia retribuidas colocación o la empresa contratista.

6. Referencias bibliográficas

-Caso trabajadores de la Hacienda Brasil Verde vs. Brasil. ASO TRABAJADORES DE LA HACIENDA BRASIL VERDE VS. BRASIL. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Sentencia de 20 de octubre de 2016.

-Convención sobre la Esclavitud de 26 de septiembre de 1926.

-Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930 (núm. 29).

-Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).

-Opinión Consultiva OC-9/87 de 30 de enero de 1987.

-Organización internacional del Trabajo. La Dimensión social de la CER: una guía para los empleadores. Ginebra, 2021.

-Organización Internacional del Trabajo. Formulación de planes de acción nacionales contra trabajo forzoso. Manual de orientación. Ginebra, 2020.

-Organización internacional del Trabajo. Global estimates of modern society. Forced Labour and Forced Marriage. Ginebra, 2022.

-Organización Internacional del Trabajo. Informe para la discusión en la Reunión tripartita de expertos sobre la posible adopción de un instrumento de la OIT que complemente el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29) TMELE/2013. Ginebra, 2013.

-Protocolo de 2014 relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930.

-Política Nacional por la Responsabilidad Social Público - Privada y de Derechos Humanos 2020 – 2030.

-Política Nacional de Responsabilidad Social 2017 –2030.

-Política de Género para el Sector Cafetalero de Costa Rica.

Marco jurídico-institucional del derecho laboral en Panamá, respecto del migrante



Posee estudios Doctorales en Métodos Alternos y Solución de Conflictos, por la Universidad de Nuevo León, México y el Órgano Judicial de Panamá; Postgrado Internacional/Especialista en Normas Internacionales del Trabajo y Derechos Fundamentales, de la Escuela Interamericana de Diálogo Social, Tripartismo y Resolución de Conflictos de la Universidad de Panamá y el Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, al igual

que múltiples especialidades a nivel de Maestrías en Docencia Superior, Derecho Administrativo, Derecho Marítimo, Derecho Internacional Humanitario, Pedagogía, Derecho Internacional de Refugiados, Corrupción Política y Económica, Administración Pública, Formador de Formadores y otros. También es profesor universitario, conferencista, autor de cuatro (4) Tesis de Grado y, múltiples artículos jurídicos de actualidad.

Jorge A. Berrocal Siles-Meléndez

Jefe de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de la Procuraduría de la Administración.

<https://orcid.org/0009-0001-1000-4879>

Marco jurídico-institucional del derecho laboral en Panamá, respecto del migrante

Contenido.

1. Introducción. 2. Antecedentes. 3. Migrante. 3.1. Instituciones nacionales encargadas de la gestión migratoria laboral. 3.1.1. Servicio Nacional de Migración. 3.1.2. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL). 3.1.3. Ministerio de Seguridad. 3.1.4. Caja de Seguro Social. 4. Marco jurídico-institucional. 4.1. Decreto No.6 de 13 de abril de 2023, “Que regula la migración laboral y deroga el Decreto Ejecutivo No.4 de 2 de marzo de 2023”. 5. Derecho Laboral. 5.1. Ordenamiento jurídico panameño. 5.2. Código de Trabajo. 5.3. Ley No.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”. 6. Convenios internacionales. 6.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos. 6.2. Organización Internacional del Trabajo (OIT). 6.2.1. Convenio internacional del Trabajo núm. 97, sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949. 6.2.2. Convenio Internacional del Trabajo núm. 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958. 6.2.3. Convenio Internacional del Trabajo núm. 143, sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975. 7. Enfoque internacional sobre los Convenios Internacionales del Trabajo núm. 97, 111 y 143; en relación a la labor impartida por Panamá como parte del ideal “Crecimiento País”. 8. Conclusiones. 9. Recomendaciones. 10. Bibliografía.

Resumen.

La importancia en determinar el rol que tiene el marco jurídico-institucional del derecho laboral en Panamá, ante el resguardo de los convenios internacionales, como garantía a la protección del trabajo al migrante, es hoy en día, un tema a nuestro juicio, trascendental; para ello, resulta necesario y obligante un estudio objetivo del tema migratorio, para lograr evidenciar la incidencia que ha tenido el marco jurídico-institucional del derecho laboral en Panamá, en el cumplimiento de los Convenios Internacionales núm. 97, 111 y 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); por su parte, reconocer la importancia que tiene el marco jurídico-institucional del derecho laboral en Panamá, como garante al cumplimiento de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, para atender la discriminación hacia el empleo y su ocupación.

Abstract

The importance of determining the role of the legal-institutional framework of labor law in Panama, in the protection of international conventions, as a guarantee for the protection of migrant labor, is today, in our opinion, a transcendental issue; for this, it's necessary and mandatory an objective study of the migration issue, in order to demonstrate the impact that has had the legal-institutional framework of labor law in Panama, in compliance with International Conventions No. 97, 111 and 143 of the International Labor Organization (ILO); in turn, recognize the importance of the legal-institutional framework of labor law in Panama, as a guarantor of compliance with the standards of International Labor Law. 97, 111 and 143 of the International Labor Organization (ILO); on the other hand, to recognize the importance of the legal-institutional framework of labor law in Panama, as a guarantor of compliance with the norms of International Human Rights Law, to address discrimination towards employment and occupation.

Palabras claves

Rol, Marco Jurídico-Institucional, Derecho Laboral, Convenios Internacionales, Garantía, Protección, Trabajo, Migrante, OIT, Derechos Humanos.

Keywords

Role, Legal-Institutional Framework, Labor Law, International Conventions, Guarantee, Protection, Labor, Migrant, ILO, Human Rights.

1. Introducción

El marco jurídico-institucional del derecho laboral en Panamá, representa un pilar fundamental en la salvaguarda de los derechos de los trabajadores migrantes, situándose en el cruce de las dinámicas globales de movilidad laboral y las normativas internacionales de protección laboral. En un contexto globalizado, donde el flujo de trabajadores trasciende fronteras, Panamá emerge como un escenario clave, debido a su posición geográfica estratégica y su economía dinámica, atractiva para trabajadores de diversas nacionalidades. Este entorno plantea retos y oportunidades para el país en su esfuerzo por armonizar sus políticas laborales con los estándares internacionales establecidos por Convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), especialmente los Convenios núm. 97, 111 y 143, que abordan directamente la migración laboral, la discriminación en el empleo y la ocupación, y los derechos de los trabajadores migrantes (García, 2019).

La relevancia del marco jurídico-institucional en Panamá, se centra en su capacidad para integrar estas normativas internacionales dentro de su legislación nacional, creando un entorno laboral que no solo fomente el desarrollo económico, sino que también asegure la protección y el respeto de los derechos humanos y laborales de los migrantes. Esta integración se convierte en un desafío significativo, dado que requiere de un equilibrio entre las necesidades del mercado laboral panameño y el cumplimiento de compromisos internacionales, garantizando al mismo tiempo la igualdad de trato y oportunidades para todos los trabajadores, sin importar su origen.

Finalmente, el desafío de Panamá para alinear su marco jurídico-institucional con las normativas internacionales sobre el trabajo migrante, se inscribe dentro de un proceso continuo de evaluación y mejora. En este contexto, la participación de la sociedad civil, los organismos internacionales y los propios trabajadores migrantes, es crucial para identificar áreas de mejora, promover prácticas justas y asegurar que Panamá, no solo cumpla con sus obligaciones internacionales, sino que también se posicione como líder, en la promoción de un trabajo decente para todos en la región.

2. Antecedentes

Como antecedentes de la investigación que fundamenta o coadyuva a la realización de la actual temática, la cual lleva por título determinar el rol que tiene el marco jurídico-institucional del derecho laboral en Panamá, ante el resguardo de los Convenios Internacionales del Trabajo como garantía a la protección del trabajo al migrante, proporcionarán un contexto esencial para comprender la situación actual. Estos antecedentes ofrecen una perspectiva histórica y analítica necesaria, para entender la legislación laboral, así como su interacción y alineación con los estándares internacionales establecidos por Convenios, como los de la Organización Internacional del Trabajo.

En efecto, estos enfoques no solo ayudarán a identificar las raíces y causas de los desafíos actuales, sino que también, iluminan el camino hacia posibles soluciones y mejoras, permitiendo así una comprensión más integral y profunda de la temática en estudio.

3. Migrante

El fenómeno migratorio representa una de las manifestaciones más palpables de la búsqueda humana, por mejores condiciones de vida, seguridad y oportunidades de desarrollo personal y colectivo; este proceso, lejos de ser meramente estadístico o político, encierra profundas dinámicas sociales, culturales y económicas que reconfiguran tanto las sociedades de origen como de destino. La migración, entendida desde una perspectiva humanista, refleja la resiliencia, la esperanza y la incansable capacidad del ser humano, para adaptarse y superar adversidades. A través de este análisis introductorio, se pretende abordar la complejidad del migrante, no como un sujeto pasivo de la historia, sino como un actor clave en la construcción de un mundo interconectado y diverso.

Los migrantes, en su esencia, representan un mosaico de historias, culturas y sueños. Son individuos que, enfrentando riesgos y sacrificios, deciden emprender un viaje en busca de un futuro mejor. La caracterización de los migrantes debe ir más allá de las cifras, para adentrarse en sus experiencias personales, sus fortalezas, sus capacidades de adaptación y la

contribución que pueden ofrecer a las sociedades que los acogen; al respecto, los migrantes deben ser vistos como portadores de diversidad, innovación y desarrollo, como seres humanos con derechos, aspiraciones y la capacidad de enriquecer el tejido social y cultural de los países de acogida.

3.1. Instituciones nacionales encargadas de la gestión migratoria laboral

La gestión migratoria laboral en Panamá, constituye un eje fundamental en el desarrollo económico y social del país, dada su posición estratégica como puente de las Américas y su dinámica economía. Este proceso implica no solo la regulación del flujo de trabajadores extranjeros, sino también la protección de sus derechos y la maximización de su contribución al desarrollo nacional.

La adecuada gestión de este fenómeno, requiere de un marco normativo sólido y de instituciones eficientes, que puedan equilibrar las necesidades del mercado laboral panameño, con las expectativas y derechos de los migrantes.

Las instituciones nacionales de Panamá encargadas de la gestión migratoria laboral, incluyen principalmente al Servicio Nacional de Migración (SNM) y al Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL). Así pues, el SNM es responsable de regular la estancia de extranjeros en el país, procesar permisos de residencia y visas de trabajo, y velar por el cumplimiento de las normativas migratorias. Por su parte, el MITRADEL juega un papel crucial en la definición de políticas laborales, la inspección de condiciones de trabajo y la promoción de la inclusión laboral de migrantes mediante programas de capacitación y certificación de competencias. Estas instituciones deben trabajar de manera coordinada, para asegurar una gestión migratoria laboral que contribuya al crecimiento económico y al desarrollo sostenible.

3.1.1. Servicio Nacional de Migración

El Servicio Nacional de Migración (SNM) de Panamá, desempeña un papel crucial en la gestión de los flujos migratorios dentro del país, reflejando la importancia de una política migratoria coherente y eficaz en el contexto de la globalización y la creciente

movilidad humana. Este organismo no solo atiende a la regulación de la entrada y salida de personas del territorio nacional, sino que también se encarga de la concesión de permisos temporales por razones laborales, evidenciando su papel fundamental en el entrelazamiento entre migración y mercado laboral. Como institución adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, el SNM es pilar en la seguridad pública y la administración migratoria, actuando bajo las directrices del Órgano Ejecutivo y sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República.

El Servicio Nacional de Migración, conforme a la legislación panameña, se estructura alrededor de una serie de responsabilidades y facultades que le permiten operar a lo largo del territorio nacional. De acuerdo con el Decreto Ley No. 3 del 22 de febrero de 2008 y su reglamento, el Decreto Ejecutivo No.320 del 8 de agosto de 2008, el SNM debe asegurar la implementación de políticas migratorias, la gestión de permisos de trabajo temporal y la supervisión de los recintos migratorios en puntos de entrada y salida del país, tales como aeropuertos, puertos y fronteras terrestres. Esta amplia jurisdicción le otorga la capacidad de responder de manera integral, a los desafíos que presenta la migración en el siglo XXI, desde el control de flujos migratorios hasta la protección de los derechos de los migrantes.

3.1.2. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral (MITRADEL)

Este ministerio juega un papel esencial en la promoción de un mercado laboral equitativo y, en la protección de los derechos laborales tanto de trabajadores nacionales como extranjeros; su labor es fundamental para garantizar condiciones de trabajo dignas, la seguridad en el empleo y la regulación adecuada de los permisos de trabajo, aspectos cruciales para el desarrollo socioeconómico del país. El MITRADEL se posiciona como un ente clave, en la articulación de políticas laborales que buscan el equilibrio entre las necesidades del mercado de trabajo y la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores.

Según Gómez (2022)¹, un destacado investigador

¹ Gómez, L. (2022). Dinámicas del mercado laboral y derechos de los trabajadores en Panamá. Ciudad de Panamá: Editorial Laboral

latinoamericano en el campo de las relaciones laborales, *"El MITRADEL tiene la tarea significativa de conciliar los intereses económicos con los derechos laborales, a través de un marco regulativo que fomente la inclusión laboral y la justicia social"* (p. 87). Esta afirmación resalta la importancia de la institución en la creación de un entorno laboral que no solo favorezca el crecimiento económico, sino que también promueva el respeto y la dignidad en el trabajo; Gómez, pone de manifiesto la complejidad de esta tarea, considerando la diversidad de actores y la dinámica económica del país.

Sin duda, considerar la gestión del MITRADEL no solo como un proceso administrativo o regulatorio, sino como una función social que implica un compromiso con el bienestar de la población trabajadora. El desafío reside en equilibrar el desarrollo económico con la justicia social, lo que requiere de políticas laborales inclusivas y de mecanismos efectivos de protección de los derechos de los trabajadores. Este enfoque integral es esencial para construir una sociedad más equitativa, en la que el trabajo decente sea una realidad accesible para todos.

3.1.3. Ministerio de Seguridad

La reestructuración organizacional del Ministerio de Gobierno y Justicia de Panamá, que dio lugar a la creación del Ministerio de Seguridad Pública en 2010, marcó un hito en la política de seguridad nacional. Este cambio no solo reflejó una nueva estrategia en la gestión de la seguridad interna y la migración, sino que también subrayó la importancia de una visión integral que abarque desde la seguridad fronteriza hasta la regulación del ingreso de personas de nacionalidades consideradas restringidas. Este enfoque busca optimizar la seguridad nacional, garantizando al mismo tiempo que se respeten los derechos fundamentales y las normativas internacionales sobre el tratamiento de migrantes y refugiados.

Según Rivera (2021)², un destacado politólogo, *"La segregación de funciones entre el Ministerio de Gobierno y el Ministerio de Seguridad Pública*

ha permitido una mayor especialización y eficiencia en la gestión de políticas de seguridad y migración en Panamá" (p. 114). El autor enfatiza que esta división estructural, facilita una mejor coordinación y focalización en los desafíos específicos de seguridad, especialmente en lo que respecta al control migratorio y la prevención de amenazas internacionales. La cita sugiere que la especialización de funciones es crucial para responder de manera efectiva a los complejos desafíos de seguridad en el siglo XXI.

La estructura organizacional del Ministerio, reforzada por la Ley No.15 de 2010, le otorga la autoridad necesaria para coordinar acciones de seguridad en todo el territorio nacional, incluyendo la supervisión de las fronteras y la regulación del flujo migratorio, con un enfoque particular en las nacionalidades que requieren atención especial por razones de seguridad.

3.1.4. Caja de Seguro Social

En Panamá, desempeña un papel fundamental en el sistema de seguridad social del país, extendiendo su cobertura no solo a los ciudadanos panameños sino también a la población migrante trabajadora. Este enfoque inclusivo subraya la importancia de garantizar el bienestar y la protección social de toda persona que contribuye al mercado laboral, independientemente de su origen nacional.

En este contexto, Silva (2018)³, un reconocido sociólogo y experto en políticas sociales latinoamericanas, argumenta que *"la inclusión de trabajadores migrantes en los sistemas de seguridad social, representa un avance significativo en la protección de los derechos laborales y fundamentales, reflejando un compromiso con los principios de universalidad y solidaridad que deben regir la seguridad social"* (p.93). Esta perspectiva destaca la importancia de sistemas de seguridad social accesibles y no discriminatorios, que reconozcan el aporte de los migrantes a la economía y sociedad de los países de acogida.

La CSS se rige por la Ley No.51 de 2005, la cual establece su marco legal y operativo; como

Centroamericana.

² Rivera, J. (2021). Seguridad y Migración en el Siglo XXI: El Caso de Panamá. Ciudad de Panamá: Editorial Panamericana de Políticas Públicas.

³ Silva, J. (2018). Derechos Laborales y Seguridad Social en América Latina: Hacia una Inclusión Integral. Santiago: Editorial Progreso.

institución, garantiza una amplia gama de beneficios a sus asegurados, incluyendo cobertura en casos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, entre otros. La ley subraya, la obligatoriedad de inscribir a todos los trabajadores, nacionales o extranjeros, en el sistema de seguridad social, facilitando así el acceso a sus derechos sin distinción. Este marco legal refuerza el concepto de seguridad social como un derecho humano esencial, asegurando la protección y el bienestar de la fuerza laboral en su conjunto.

4. Marco jurídico-institucional

Dentro de nuestro ordenamiento positivo, constituye la columna vertebral sobre la cual se estructuran tanto la gobernanza como la administración pública del país. Este marco no solo define los límites y alcances de la acción gubernamental, sino que también establece las bases para la protección de los derechos fundamentales, el ordenamiento territorial, la gestión económica y la política exterior; a través de una compleja red de leyes, regulaciones y organismos institucionales. Panamá, busca garantizar un equilibrio entre el desarrollo económico, la justicia social y la preservación del medio ambiente, reflejando así los principios democráticos y el respeto por los derechos humanos que rigen en el país.

Según el análisis de Torres (2022)⁴, *“el marco jurídico-institucional panameño, se caracteriza por su dinamismo y adaptabilidad, respondiendo a las necesidades de una sociedad en constante evolución y a los desafíos que plantea el contexto internacional”* (p. 77). Esta perspectiva subraya la importancia de contar con un sistema jurídico e institucional que no solo se ajuste a las realidades internas, sino que también se alinee con las normativas y estándares internacionales, permitiendo así al país integrarse efectivamente en el sistema global.

El marco jurídico-institucional, está fundamentado en la Constitución Política de la República, la cual establece la separación de poderes en el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Además, una serie de leyes orgánicas y ordinarias, decretos ejecutivos y acuerdos, configuran el entramado legal que regula las

actividades de las diversas entidades gubernamentales, la sociedad civil y el sector privado.

Este marco-jurídico, se complementa con instituciones clave como la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y otros organismos autónomos y semiautónomos, encargados de velar por el cumplimiento de la ley, la promoción de la justicia y la protección de los derechos ciudadanos. En este sentido, el marco jurídico-institucional, no solo dicta las reglas del juego político y social, sino que también establece los mecanismos de control, supervisión y rendición de cuentas necesarios para una democracia saludable.

4.1. Decreto No.6 de 13 de abril de 2023, “Que regula la Migración Laboral y deroga el Decreto Ejecutivo No.4 de 2 de marzo de 2023”

Este instrumento, se fundamenta en preceptos constitucionales que estipulan que la gestión de la inmigración debe ser regulada legalmente, considerando los intereses sociales; así, establece que tanto ciudadanos como extranjeros dentro del territorio nacional deben adherirse a lo dispuesto por la Constitución y las leyes aplicables.

Es relevante destacar como los artículos 17, 19 y 20 de la Constitución Política de la República, imponen a las autoridades la obligación de proteger la vida, la honra y los bienes de los ciudadanos, sin importar su ubicación, y de los migrantes bajo su jurisdicción. Además, enfatizan la necesidad de garantizar los derechos y deberes tanto individuales como colectivos, asegurando la aplicación de la Constitución y las leyes sin excepciones, privilegios ni discriminaciones por motivos de raza, origen, discapacidad, clase social, género, religión o inclinaciones políticas.

De manera concisa, también se mencionó que el Decreto Ejecutivo No.17 de 1999 regulaba específicamente los artículos 17 y 18 del Código de Trabajo. Sin embargo, se ha observado que en años recientes se han introducido varios Decretos Ejecutivos, que han modificado este marco, introduciendo nuevas categorías de permisos de trabajo y haciendo necesario, el desarrollo de un nuevo documento normativo que defina los criterios y requisitos para la expedición de permisos de trabajo

⁴ Torres, L. (2022). Dinámicas Jurídicas e Institucionales en Panamá: Retos y Perspectivas. Ciudad de Panamá: Editorial Jurídica Panameña.

a migrantes. Este nuevo marco busca asegurar los derechos laborales y promover condiciones de trabajo dignas para los trabajadores migrantes.

Por tanto, el propósito de este instrumento normativo, es profundizar en las disposiciones de los artículos 17, 18 y 19 del Código de Trabajo, relacionadas con las reclamaciones laborales que involucran a trabajadores migrantes. Igualmente, se busca detallar las diferentes categorías de permisos de trabajo, estableciendo los criterios y requisitos para su otorgamiento, la implementación de trámites y servicios en línea, y definir tanto los derechos como las obligaciones de los trabajadores migrantes y sus empleadores.

El Decreto Ejecutivo No.6 del 13 de abril de 2023⁵, emitido por el MITRADEL, ha sido fundamental para la reglamentación de estas disposiciones legales, creando un sistema normativo para la migración laboral en Panamá. Establece una clasificación detallada de los permisos de trabajo según los perfiles de las poblaciones migrantes, proporcionando así una base legal sólida para la gestión y protección de los trabajadores migrantes en el país.

5. Derecho laboral

Constituye una rama jurídica fundamental que regula las relaciones entre trabajadores, empleadores y el Estado, con el objetivo de garantizar condiciones justas y equitativas en el ámbito laboral. Su evolución ha sido determinante en la protección de los derechos de los trabajadores, estableciendo un marco legal para la negociación colectiva, la seguridad en el trabajo, el salario justo y la igualdad de oportunidades. Este conjunto de normas y principios, busca equilibrar las dinámicas de poder en el mercado laboral, protegiendo a la parte más vulnerable: los trabajadores.

En este contexto, la contribución de García (2019)⁶, destacado jurista, es esencial para comprender la relevancia del derecho laboral en la actualidad. El referido autor, sostiene que *“el derecho laboral no solo regula las relaciones laborales, sino que*

⁵ Decreto No.6 de 13 de abril de 2023, Que regula la Migración Laboral y deroga el Decreto Ejecutivo No.4 de 2 de marzo de 2023. Panamá

⁶ García, M. (2019). El Derecho Laboral como instrumento de justicia social en América Latina. Santiago: Ediciones Jurídicas Latinoamericanas.

también actúa como un instrumento de justicia social, contribuyendo al desarrollo económico y al bienestar general” (p.58). Esta perspectiva resalta la función del derecho laboral más allá de la mera regulación, enfatizando su papel en la promoción de una sociedad más justa y equitativa.

El derecho laboral se estructura en torno a varios ejes fundamentales que incluyen, pero no se limita a:

- El derecho a un trabajo digno y justo,
- La protección contra el despido arbitrario,
- La igualdad de trato en el empleo,
- La seguridad y salud en el trabajo y,
- El derecho a la libertad sindical y a la negociación colectiva.

Estos principios son esenciales para asegurar que los trabajadores disfruten de condiciones laborales seguras y respetuosas, promoviendo un ambiente de trabajo que respete su dignidad y contribuya a su desarrollo personal y profesional.

5.1. Ordenamiento jurídico panameño

Se erige sobre principios fundamentales enfocados en la promoción de la libertad, la justicia social, la dignidad humana y la democracia, como se desprende del Preámbulo de su Constitución Política. Este marco constitucional, no solo refleja el compromiso del Estado con el bienestar de sus ciudadanos y residentes, sino que también establece las bases para una sociedad que valora la igualdad, el respeto a los derechos humanos y la integración regional, bajo la guía de valores universales y el reconocimiento del Derecho Internacional.

Según Hernández (2021)⁷, un respetado académico especializado en derecho constitucional, *“la Constitución de Panamá incorpora un conjunto de normativas que se alinean con los estándares internacionales de derechos humanos, evidenciando un esfuerzo por armonizar su legislación interna con las exigencias globales de justicia y equidad” (p.102).* Este enfoque destaca cómo Panamá integra en su ordenamiento jurídico los principios y obligaciones derivados de su adhesión a tratados internacionales, reafirmando su compromiso con el respeto y la promoción de los derechos fundamentales.

⁷ Hernández, J. (2021). Integración del Derecho Internacional en la Constitución de Panamá: Un análisis de justicia y equidad. Bogotá: Editorial Universitaria Latinoamericana.

El ordenamiento jurídico panameño se caracteriza por su estructura y contenido, diseñados para asegurar la protección de los derechos y libertades individuales y colectivas. La Constitución Política establece un marco legal que rige la actuación del Estado y de sus instituciones, garantizando la observancia del derecho internacional, la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminación. Además, enfatiza la importancia del trabajo como derecho y deber, estableciendo salvaguardas contra la contratación de trabajadores extranjeros que puedan afectar negativamente las condiciones laborales de los nacionales, al tiempo que promueve políticas para el pleno empleo y condiciones de vida dignas para todos los trabajadores.

La inclusión de disposiciones específicas en la Constitución que garantizan la igualdad ante la ley y prohíben cualquier forma de discriminación, establece un claro mandato para el Estado panameño de promover un entorno inclusivo y respetuoso. Asimismo, el reconocimiento del trabajo como un derecho y deber fundamental subraya la importancia de la labor como medio para alcanzar una existencia digna, al tiempo que obliga al Estado a crear políticas económicas que fomenten el empleo pleno y justo para todos.

En este sentido, Panamá se posiciona como un modelo a seguir en la región, demostrando que es posible alinear las políticas internas con las exigencias y compromisos internacionales en materia de derechos humanos y laborales. Esta alineación no solo mejora la imagen de Panamá en el escenario internacional, sino que también contribuye al bienestar y desarrollo de su población, creando un entorno más justo y equitativo para todos. Este enfoque holístico hacia la legislación y la protección de los derechos fundamentales, es un testimonio del compromiso de Panamá con la promoción de la justicia social, la equidad y el respeto a la dignidad humana, pilares fundamentales para la construcción de una sociedad más justa y próspera.

5.2. Código de Trabajo

En el ámbito de las relaciones laborales, el Código de Trabajo⁸ en cuestión, establece disposiciones de carácter público que obligan a todas las entidades y personas, tanto naturales como jurídicas, que operen

⁸ Ley No. 44 de 12 de agosto de 1995. Código del Trabajo Decreto de Gabinete No. 252 De 30 de diciembre de 1971. Panamá

dentro del territorio nacional. Específicamente, se enfoca en la protección del trabajo de los nacionales, asegurando que ciertos porcentajes mínimos de empleados sean ciudadanos panameños o extranjeros con vínculos en el país, como cónyuges de panameños o residentes de larga data.

Una de las cláusulas más destacadas, es aquella que regula el porcentaje de trabajadores extranjeros, especializados o técnicos, que un empleador puede mantener en su plantilla laboral. Según esta disposición, el máximo permitido es del 15% del total de empleados, garantizando así que la gran mayoría de las posiciones laborales estén ocupadas por trabajadores locales. No obstante, se permite una mayor proporción de trabajadores extranjeros por un tiempo determinado bajo ciertas condiciones y con la aprobación de las autoridades competentes.

Es importante resaltar, que estas normativas no solo buscan proteger el empleo de los ciudadanos panameños, sino también garantizar que los trabajadores extranjeros contratados, cumplan con los requisitos y desempeñen funciones acordes a su especialidad. Además, se establece la obligación por parte de los empleadores de reemplazar gradualmente a los trabajadores extranjeros por personal panameño, en un plazo máximo de cinco (5) años, promoviendo así la transferencia de conocimientos y la creación de oportunidades laborales para la población local.

Partiendo de esta premisa, el Código establece un marco legal que equilibra la protección del empleo nacional con la necesidad de atraer talento extranjero especializado, garantizando al mismo tiempo la igualdad de oportunidades y el respeto por los derechos laborales fundamentales. Es un instrumento clave para promover un ambiente laboral justo, donde se fomente la capacitación y el desarrollo de la fuerza laboral local, al tiempo que se aprovechan las habilidades y conocimientos de trabajadores extranjeros para impulsar el crecimiento y la innovación en la economía panameña.

5.3. Ley No.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”

La Ley No.38 de 31 de julio de 2000⁹, constituye un pilar fundamental en el sistema jurídico panameño. Esta ley, promulgada durante la presidencia de Doña Mireya Moscoso, establece un marco legal integral para el funcionamiento de la administración pública, garantizando la transparencia, la eficiencia y la justicia en los procesos administrativos.

El jurista argentino Dromi (2018)¹⁰, destaca la importancia de la ley, como un instrumento para garantizar la “*legalidad, imparcialidad, eficacia, celeridad y economía*” en la actuación de la administración pública. Según Dromi, la ley debe ser interpretada de manera armónica con la Constitución Política, los tratados internacionales y los demás principios del derecho administrativo.

De allí pues, la Ley No.38 de 31 de julio de 2000¹¹, es una norma fundamental en el marco jurídico administrativo panameño. La misma, establece mecanismos para la protección de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la administración pública. En este sentido, se destaca la independencia funcional, administrativa y presupuestaria de la Procuraduría de la Administración, una entidad autónoma con la función de defender los derechos e intereses de los ciudadanos frente a la actuación irregular de las entidades públicas.

No obstante, la ley no incorpora principios y normas internacionales del trabajo y derechos fundamentales en el ámbito del procedimiento administrativo. Si bien, se hace referencia a la Constitución Política de Panamá que, a su vez, reconoce algunos de estos derechos.

Es por esto, que se recomienda realizar una revisión y actualización de la Ley No.38 de 2000, a fin de incorporar de manera expresa los principios y normas internacionales del trabajo y derechos fundamentales en el ámbito del procedimiento administrativo. Esto

⁹ Ley No.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. Panamá

¹⁰ Dromi, R. (2018). Derecho Administrativo. Buenos Aires: Editorial Astrea.

¹¹ Ley No.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. Panamá

permitiría fortalecer la protección de los derechos de los trabajadores y demás ciudadanos en sus relaciones con la administración pública.

6. Convenios internacionales

La globalización y el avance tecnológico, han transformado radicalmente el panorama laboral internacional, exigiendo una revisión constante de los convenios Internacionales en materia del trabajo para adaptarse a las nuevas realidades. Estos convenios, fundamentales para proteger los derechos de los trabajadores en un entorno globalizado, establecen estándares mínimos en diversas áreas, incluyendo las condiciones de trabajo, la seguridad laboral, y los derechos sindicales, entre otros. La necesidad de armonizar estas normas a nivel mundial no solo responde a una cuestión de justicia social, sino también a la búsqueda de un campo de juego equitativo en el comercio internacional.

En este contexto, el análisis de Carrillo (2019)¹², es particularmente relevante, puesto que “*los convenios internacionales sobre el trabajo no son meras recomendaciones, sino instrumentos legales vinculantes que obligan a los países signatarios a cumplir con los estándares establecidos*” (p. 102). Esta perspectiva resalta la importancia de los convenios como herramientas de cambio social y económico, que trascienden las fronteras nacionales y exigen un compromiso real de los estados para mejorar las condiciones laborales de sus ciudadanos.

Los convenios internacionales sobre el trabajo, por definición, deben ser documentos comprensivos que abarquen aspectos fundamentales del entorno laboral, incluyendo, pero no limitándose, a:

- a. La prohibición del trabajo infantil,
- b. La garantía de un salario mínimo,
- c. La seguridad en el lugar de trabajo,
- d. El derecho a la sindicación y a la negociación colectiva y,
- e. La no discriminación en el empleo.

6.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos

Representa un hito inigualable en la historia

¹² Carrillo, J. (2019). Derechos laborales en la era de la globalización: Un enfoque desde los convenios internacionales. México: Editorial Universitaria.

de la protección de los derechos humanos; fruto del consenso entre representantes de diversas culturas y sistemas jurídicos de todo el mundo, este documento establece, por primera vez, los derechos fundamentales que deben ser salvaguardados a nivel global. Este conjunto de principios no solo demuestra la universalidad de los valores humanitarios, sino que también establece un compromiso colectivo hacia la promoción y protección de la dignidad humana (Carrillo, 2021)¹³.

El impacto de la Declaración Universal trasciende su texto y su verdadera fuerza, radica en la capacidad de sus ideales para inspirar cambios y fomentar la justicia social a nivel mundial; nos motiva a perseguir incansablemente la realización de la libertad, la igualdad y la dignidad para todos, convirtiéndose en una guía para la acción humanitaria y en un recordatorio constante de nuestras responsabilidades compartidas.

La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), distingue varios derechos fundamentales, entre ellos los económicos, sociales y culturales, conocidos colectivamente como derechos de segunda generación; éstos, crucialmente importantes para el bienestar y la dignidad humana, incluyen: “El derecho al trabajo, permitiendo a cada persona elegir su empleo en condiciones justas y favorables, y a estar protegido contra el desempleo”, “La igualdad de remuneración por trabajo igual, sin discriminación alguna”, “El derecho a una remuneración justa que garantice una existencia digna para el trabajador y su familia, complementada, si es necesario, por otros medios de protección social”, “El derecho a formar y unirse a sindicatos para la defensa de los intereses de los trabajadores”.

Estos principios reflejan la convicción de que el derecho al trabajo es fundamental para la realización de otros derechos humanos y es intrínseco a la dignidad humana. Este derecho no solo es esencial para la supervivencia individual y familiar, sino que también facilita la plena realización personal y el reconocimiento dentro de la comunidad. Así, el derecho al trabajo abarca tanto el aspecto individual como el colectivo, e incluye la libertad de elegir o aceptar un trabajo, el

¹³ Carrillo, A. (2021). La Declaración Universal de Derechos Humanos: Una historia viva. Tirant lo Blanch.

derecho a no ser forzado a trabajar y a acceder a un sistema de protección social que garantice la justicia en el empleo (Carrillo, 2021)¹⁴.

6.2. Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Representa un ente especializado de las Naciones Unidas, se dedica a supervisar y regular las cuestiones vinculadas al ámbito laboral y las relaciones de trabajo a nivel global, establecida el 11 de abril de 1919, en el contexto de las deliberaciones del Tratado de Versalles; la OIT emergió con la promulgación de su Constitución entre enero y abril de 1919, fortalecida posteriormente por la Declaración de Filadelfia de 1944. Esta creación, en el desenlace de la Primera Guerra Mundial, refleja el convencimiento de que sin justicia social no puede haber una paz duradera y universal (Ryder, 2020)¹⁵.

La estructura de gobernanza de la OIT, es única por su carácter tripartito, que incluye a representantes gubernamentales, de sindicatos y de empleadores. La Conferencia Internacional del Trabajo, que se reúne anualmente en junio, constituye su órgano máximo, mientras que el Consejo de Administración, que se reúne trimestralmente, se encarga de definir las políticas, el programa y el presupuesto de la organización, los cuales son luego ratificados por la Conferencia; además, este Consejo, es responsable de elegir al Director General de la OIT.

La instauración de la OIT, no solo fue un reconocimiento a la importancia crítica de la justicia social para la paz mundial, sino también un entendimiento creciente de la interconexión económica global, y de la necesidad de colaboración internacional para estabilizar las condiciones laborales, en un esfuerzo por igualar el campo de juego en la competencia por los mercados internacionales (Ryder, 2020)¹⁶. El Preámbulo de su Constitución destaca la urgencia de atender las condiciones laborales precarias que generan descontento y amenazan la paz y armonía global, promoviendo un régimen de trabajo humano universal.

¹⁴ Carrillo, A. (2021). La Declaración Universal de Derechos Humanos: Una historia viva. Tirant lo Blanch.

¹⁵ Ryder, G. (2020). La OIT en el siglo XXI: Retos y perspectivas. OIT.

¹⁶ Ryder, G. (2020). La OIT en el siglo XXI: Retos y perspectivas. OIT.

En conclusión, la OIT, en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas, despliega esfuerzos continuos para mitigar las desventajas que enfrentan las poblaciones migrantes, reflejando su compromiso inquebrantable con la mejora de las condiciones laborales y la justicia social a nivel mundial.

6.2.1. Convenio Internacional del Trabajo núm. 97, sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949

El Convenio Internacional del Trabajo núm. 97¹⁷ sobre los Trabajadores Migrantes (revisado), adoptado en 1949, marca un hito fundamental en el reconocimiento y protección de los derechos de los trabajadores migrantes a nivel internacional. Este Convenio fue concebido en un contexto de posguerra, donde la movilidad laboral comenzaba a intensificarse, evidenciando la necesidad de establecer un marco jurídico que salvaguardara los derechos de los trabajadores desplazados a través de las fronteras nacionales.

La inclusión de disposiciones específicas para el resguardo de los migrantes laborales, refleja un avance significativo en el derecho internacional del trabajo, destacando la importancia de abordar las vulnerabilidades a las que están expuestos estos trabajadores.

El Convenio Internacional del Trabajo núm. 97, sobre los trabajadores migrantes (revisado) 1949, propone varios artículos fundamentales para la protección y el trato justo de los trabajadores migrantes (Cfr. Artículos 6, 11, 14, 16 y 19).

Ahora bien, el artículo más relevante del Convenio Internacional del Trabajo núm. 97, se centra en la igualdad de trato y oportunidades para los trabajadores migrantes. Este principio es esencial, ya que establece que los migrantes deben gozar de los mismos derechos laborales y condiciones de trabajo que los trabajadores nacionales. La relevancia de este artículo, radica en su enfoque inclusivo y protector, asegurando que los trabajadores migrantes no sean objeto de discriminación en el empleo, remuneración,

¹⁷ [Organización Internacional del Trabajo \(1949\). Convenio sobre los trabajadores migrantes \(revisado\), 1949 \(núm. 97\).](#)

horas de trabajo, seguridad social, y acceso a la formación profesional, entre otros aspectos.

Este enfoque no solo promueve la justicia social, sino que también contribuye a la integración efectiva de los trabajadores migrantes en sus países de destino. Este Convenio, propone un conjunto de medidas para resguardar al migrante, destacando entre ellas la prohibición de tratamientos discriminatorios y la garantía de condiciones de trabajo equitativas.

6.2.2. Convenio Internacional del Trabajo núm. 111, sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958

El Convenio Internacional del Trabajo núm. 111¹⁸, constituye la piedra angular en los esfuerzos globales por promover la igualdad de oportunidades y trato en el empleo y la ocupación, prohibiendo específicamente la discriminación en estas esferas.

Este Convenio, innovador para su época, se adelantó a muchos de los movimientos sociales que más tarde exigirían igualdad en el lugar de trabajo, y su relevancia perdura en la actualidad.

En un mundo cada vez más globalizado, donde los flujos migratorios han adquirido una importancia económica, social y política significativa, el Convenio 111 ofrece herramientas fundamentales para combatir la discriminación laboral que afecta a migrantes de todas partes.

La relevancia del Convenio Internacional del Trabajo núm. 111, radica en su definición amplia de discriminación, incluyendo cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación.

Sin duda, al analizar los artículos referidos, es imperativo enfatizar que los convenios específicos sobre trabajadores migrantes, garantizan el principio de igualdad de trato y de oportunidades, así como la ausencia de prácticas de discriminación en el trabajo. Sin duda, la promoción de la igualdad de trato y

¹⁸ [Organización Internacional del Trabajo \(1958\). Convenio sobre la Discriminación \(Empleo y Ocupación\), 1958 \(núm. 111\).](#)

de oportunidades de los trabajadores migrantes, representa una medida efectiva de protección, ligada al respeto de la dignidad de la persona.

Dichos convenios, protegen a todos los trabajadores contra la discriminación, es decir, como medio de reacción ante “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”. Además, el Convenio insta a los países a fomentar la colaboración entre los empleadores, trabajadores y sus respectivas organizaciones para combatir la discriminación en todas sus formas. La inclusión de los migrantes en estas estrategias es crucial para asegurar que disfruten de igualdad de oportunidades en sus países de acogida.

6.2.3. Convenio Internacional del Trabajo núm. 143, sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975

El Convenio Internacional del Trabajo núm. 143¹⁹ de 1975, representa un esfuerzo significativo por parte de la comunidad internacional para abordar las complejidades asociadas con la migración laboral en un mundo cada vez más globalizado.

Este Convenio complementa y amplía los principios establecidos en el Convenio Internacional del Trabajo núm. 143 sobre los trabajadores migrantes de 1975, al abordar tanto los aspectos de migración como los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes, enfocándose en la prevención de la migración ilegal y promoviendo el respeto por los derechos de todos los trabajadores migrantes, independientemente de su estatus legal. En ese sentido, aquí se enumeran cinco artículos significativos de este convenio (Cfr. Artículos 1, 2, 3, 9 y 10).

Una de las contribuciones más notables del Convenio Internacional del Trabajo núm. 143, es su enfoque en la lucha contra la discriminación y el abuso que enfrentan los trabajadores migrantes, así como en la promoción de igualdad de oportunidades

¹⁹ [Organización Internacional del Trabajo \(1975\). Convenio sobre los trabajadores migrantes \(disposiciones complementarias\), 1975 \(núm. 143\).](#)

y de trato. El Convenio reconoce específicamente la necesidad de proteger a los trabajadores migrantes de la explotación y de asegurar su acceso a la justicia y a la igualdad de trato en el empleo, la formación profesional, la seguridad social y la vida cultural y social. Este enfoque no solo busca mitigar los riesgos asociados con la migración laboral irregular, sino que también destaca la importancia de integrar a los trabajadores migrantes en sus comunidades de acogida.

7. Enfoque internacional sobre los Convenios Internacionales del Trabajo núm. 97, 111 y 143; en relación a la labor impartida por Panamá como parte del ideal “Crecimiento País”

Antes de comenzar con la redacción objetiva del presente punto que propone la investigación; es de inferir que los países que se mencionan a continuación no tienen ratificación de los convenios, no obstante, esto no quiere decir que carezca de valor su análisis, pues, el “deber ser” es atenderlo en aras de resguardar los intereses del Estado mientras se resguarda los derechos en el ámbito del trabajo para los migrantes.

Ahora bien, la adhesión y cumplimiento de los Convenios Internacionales del Trabajo núm. 97, 111 y 143 por parte de la República de Panamá, reflejan un compromiso con los ideales de crecimiento país y el desarrollo sostenible, al tiempo que promueven la igualdad, la no discriminación y la protección de los trabajadores migrantes dentro de su territorio; este compromiso se inscribe en un contexto más amplio de esfuerzos regionales en América Latina, donde países como México, Costa Rica y Colombia, también deben asumir la tarea de incorporar estas normativas internacionales en sus legislaciones nacionales; pues, al ser países miembros de la Organización Mundial del Trabajo, deben asumir estos retos, cada uno enfrentando desafíos únicos, pero compartiendo el objetivo común de mejorar las condiciones laborales y garantizar un trato justo para todos los trabajadores.

En el caso de Panamá, el enfoque hacia el cumplimiento de los Convenios Internacionales del Trabajo núm. 97, 111 y 143, se manifiesta en la adopción de políticas y reformas legislativas orientadas a proteger los derechos de los trabajadores

migrantes, promover la igualdad de oportunidades y trato, y combatir la discriminación en el empleo y la ocupación. Este compromiso es parte integral de la visión de “Crecimiento País” de Panamá, que busca no solo el crecimiento económico, sino también el desarrollo social inclusivo y sostenible. A través de la implementación de estos Convenios, Panamá se esfuerza por crear un entorno laboral que respete la dignidad de todos los trabajadores, fomente la integración social y contribuya al progreso nacional en el marco de la globalización y los desafíos contemporáneos.

8. Conclusiones

- El marco jurídico-institucional de Panamá, ha mostrado una capacidad parcialmente efectiva para alinearse con los Convenios Internacionales de la OIT, reflejado en el escepticismo generalizado sobre su eficacia. A pesar de los esfuerzos por adherirse a estos estándares, la percepción de insuficiencia en la implementación, sugiere que el impacto real en la protección de los trabajadores migrantes ha sido limitado, lo que destaca la necesidad de reformas profundas y específicas que aseguren una total consonancia con los Convenios Internacionales del Trabajo núm. 97, 111 y 143.

- Dicho marco jurídico, enfrenta desafíos significativos para actuar como un garante efectivo contra la discriminación en el empleo y la ocupación, especialmente para los trabajadores migrantes. La percepción mixta sobre su capacidad para combatir la discriminación refleja una brecha entre las intenciones de las normas y su aplicación real, indicando la necesidad de fortalecer los mecanismos de ejecución y supervisión.

- La lucha contra la discriminación laboral en Panamá, requiere de un enfoque integral que incluya políticas públicas específicas, capacitación a empleadores y trabajadores, y un sistema de justicia accesible y eficiente. Esto aseguraría que el marco jurídico no solo exista formalmente, sino que se traduzca en una protección real y efectiva para los trabajadores migrantes, en consonancia con los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

- Los procedimientos establecidos por el marco jurídico-institucional panameño, demuestran un compromiso inicial hacia la protección de los derechos de los trabajadores migrantes. Sin embargo, la percepción de ineficacia en la denuncia y resolución de violaciones laborales sugiere que es crucial revisar y mejorar estos mecanismos para asegurar su accesibilidad, eficacia y respuesta oportuna.

9. Recomendaciones

- Primero, es esencial realizar una revisión exhaustiva y periódica del marco jurídico actual para identificar y eliminar las discrepancias entre la legislación nacional y el Convenio Internacional del Trabajo núm. 97, 111 y 143. Esta revisión debe involucrar a todas las partes interesadas, incluyendo representantes de trabajadores migrantes, empleadores, expertos legales y organizaciones internacionales. El objetivo es asegurar que las leyes no solo sean compatibles en teoría con los estándares internacionales, sino que también sean aplicables y efectivas en la práctica, cerrando brechas que permitan la discriminación o el incumplimiento de los derechos laborales de los migrantes.

- En segundo lugar, Panamá debe fortalecer los mecanismos de divulgación y educación sobre los derechos laborales y los procedimientos para su protección, tanto para empleadores como para trabajadores migrantes. Esto implica desarrollar campañas de información y formación que aumenten la conciencia sobre las obligaciones legales y los derechos existentes. La información debe ser accesible en múltiples idiomas y formatos, asegurando que los migrantes puedan comprender y ejercer sus derechos sin barreras lingüísticas o culturales.

- Tercero, Panamá debería establecer políticas específicas para promover la integración laboral de los migrantes de una manera que beneficie tanto a los trabajadores como al mercado laboral en su conjunto. Esto incluye programas de reconocimiento de credenciales extranjeras, capacitación y reciclaje profesional adaptados a las necesidades de los migrantes, y estrategias para fomentar la contratación de trabajadores migrantes en sectores donde exista escasez de mano de obra local. Estas políticas deben diseñarse e implementarse en colaboración con el

sector privado y organizaciones de la sociedad civil, asegurando que contribuyan al desarrollo económico del país y al bienestar de todos los trabajadores.

10. Bibliografía

Disposiciones legales y Convenios Internacionales

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Organización Internacional del Trabajo (1949). Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97).
- Organización Internacional del Trabajo (1958). Convenio sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación), 1958 (núm. 111).
- Organización Internacional del Trabajo (1975). Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143).
- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 18 de diciembre de 1990, Naciones Unidas.
- Decreto No.6 de 13 de abril de 2023, Que regula la Migración Laboral y deroga el Decreto Ejecutivo No.4 de 2 de marzo de 2023. Panamá.

Libros y documentos de investigación

- Balestrini, B. (2017) Metodología de la Investigación. Caracas, Venezuela: Editorial Litho Técnica.
- Dromi, R. (2018). Derecho Administrativo. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- García, M. (2019). El Derecho Laboral como instrumento de justicia social en América Latina. Santiago: Ediciones Jurídicas Latinoamericanas.
- Rodríguez, P. (2019). Integración y desarrollo: El papel de la migración laboral en Panamá. Ciudad de Panamá: Editorial Universitaria.
- Factor, A. G. (2020). Desafíos de la implementación de los Convenios de la OIT en América Latina.
- Sanabria, M. (2020) La vida digna en el contexto de la inmigración: los trabajadores migratorios. Trabajo especial de grado.
- Velázquez, E. (2020) Los derechos humanos de los trabajadores migrantes irregulares en el derecho internacional y la práctica europea y americana. Trabajo especial de grado.
- Carrillo, A. (2021). La Declaración Universal de Derechos Humanos: Una historia viva. Tirant lo Blanch.

- Hernández, J. (2021). Integración del Derecho Internacional en la Constitución de Panamá: Un análisis de justicia y equidad. Bogotá: Editorial Universitaria Latinoamericana.

- Acosta, J. (2022) Análisis de los procesos de inserción laboral de migrantes venezolanos en Colombia. Trabajo especial de grado.

La Axiología Jurídica: análisis imprescindible en la interpretación y aplicación del derecho



Abogado y docente universitario, posee especialidades a nivel de Posgrados en: Mediación, Conciliación, Negociación y Arbitraje y en Cumplimiento Normativo; a nivel de Maestrías posee especialidades en Docencia Superior y en Derecho Administrativo, a nivel doctoral es doctor en Ciencias de la Educación con mención en Gerontología e Interculturalidad y actualmente ha culminado estudios doctorales en Derecho. Entre otros estudios realizados, posee títulos en sistema penal acusatorio, en derecho administrativo con énfasis en administración pública, gobernabilidad, gerencia política

y gestión pública dictados por la Universidad de Panamá, en Derechos Humanos y Juicio Justo, Control de la Justicia Constitucional, dictados por el Instituto de Estudios e Investigación Jurídica de Nicaragua y, en educación intercultural, dictado por el Gobierno de España.

Actualmente es el Secretario Provincial de la Procuraduría de la Administración en la Provincia de Chiriquí, Bocas del Toro y las comarcas Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di, cargo que ocupa desde el año 2016.

Giuliano Mazzanti Alvarado

Jefe de la Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro, Comarca Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di de la Procuraduría de la Administración.

<https://orcid.org/0009-0000-7791-2663>

La Axiología Jurídica: análisis imprescindible en la interpretación y aplicación del derecho

Contenido

1. Introducción. 2. Generalidades de la axiología jurídica. 3. Fundamentos de la axiología jurídica. 3.1. Valor y derecho. 3.2. El derecho como instrumento de valores. 3.3. Interpretación axiológica. 3.4. Pluralidad de valores. 4. Análisis e interpretación de las leyes desde la moral y la ética. 5. La aceptación del orden social de los valores por el derecho. 5.1. Orden social. 5.2. Valores. 5.3. Derecho. 6. Conclusiones. 7. Referencias Bibliográficas.

Resumen

La axiología jurídica centra su total atención, en los valores que se encuentran inmersos en un determinado ordenamiento jurídico, entrando en un análisis profundo sobre cuáles son los valores que permitirán que un modelo normativo sea el correcto, siendo fundamental el análisis previo a su nacimiento legal.

En otras palabras, la axiología jurídica se encarga del estudio de los valores que serán utilizados en la proclamación y posterior aplicación de las normas jurídicas. De esta manera se pretende lograr la comprensión de la esencia del derecho y del porqué de su creación y utilización.

Abstract

Legal axiology focuses its full attention on the values that are immersed in a given legal system, entering into a deep analysis of which are the values that will allow a normative model to be correct, being fundamental the analysis prior to its legal birth.

In other words, legal axiology is in charge of the study of the values that will be used in the proclamation and subsequent application of legal norms. In this way it's intended to achieve an understanding of the essence of law and the reason for its creation and use.

Palabras claves

Filosofía, valores, principios, derechos, justicia, interpretación, aplicación, ordenamiento jurídico.

Keywords

Philosophy, values, principles, rights, justice, interpretation, application, legal system.

1. Introducción

La noción de igualdad no cuenta con una acepción. Cuando se hace referencia a la axiología jurídica, la misma cobra un alto nivel de relevancia, ya que se centra en el estudio filosófico del derecho, enfocado esencialmente en los principios y valores que deben estar presentes en todo ordenamiento jurídico. Debido a ello, por medio de un análisis axiológico, se pretende comprender y evaluar los fundamentos éticos y morales que encaminan a la creación, interpretación y aplicación del derecho positivo en una sociedad determinada.

Por esta razón, uno de los pilares esenciales cuando de axiología jurídica se hace referencia, es la estrecha relación entre el derecho y la moral, dando paso a una interrogante elemental en este contexto, ¿hasta qué punto las normas o las leyes deben mostrar los valores morales de una sociedad? siendo esta pregunta determinante para comprender cómo nacen, como se extinguen o como se transforman las leyes a lo largo del tiempo, en respuesta a cambios económicos, sociales, culturales o políticos.

Por otro lado, es esencial mencionar como a través de la axiología jurídica, se analizan los valores éticos influyentes en la interpretación de la normativa jurídica vigente y, por ende, en las decisiones administrativas o judiciales. Tanto los servidores públicos administrativos, como los jueces jurisdiccionales de manera consciente o inconsciente, emplean sus propios sistemas de valores al analizar e interpretar una norma legal y, proceder así a resolver un determinado evento, lo cual puede acarrear en un sin número de interpretaciones y conclusiones que van a depender de las perspectivas axiológicas implicadas.

De esta manera, es imprescindible reflexionar sobre la siguiente pregunta: ¿hay valores universales que deben ser aplicados en todas las sociedades, o las normas jurídicas deben adaptarse a las particularidades culturales o contextuales de cada Estado?, siendo la globalización y la diversidad social desafíos para la axiología jurídica.

2. Generalidades de la axiología jurídica

La axiología jurídica emerge de la urgencia por entender los fundamentos éticos y valorativos que sostienen los sistemas normativos de toda sociedad, la cual, mediante la reflexión busca establecer como los principios morales y éticos son elementales en la creación, interpretación y aplicación del derecho.

Esta ciencia también conocida como deontología jurídica, está presente en todos los escenarios donde se desarrollan las personas, ósea en su diario vivir. Por tal motivo, los valores jurídicos son la estructura y fundamento del fortalecimiento social y político de todo Estado democrático y de derecho. Sobre este contexto Baisotti, P. (2010), nos indica lo siguiente:

Todo estado de derecho posee un diseño axiológico que lo especifica, la recepción constitucional es necesaria, y debe realizarse con una mayor claridad, precisión y flexibilidad, al importar una jerarquización del valor afectado y una asignación a éste de una operatividad y generalidad de la mayor extensión e intensidad en el sistema. A más de esta explicación genérica, cabe indicar más técnicamente que el acto

receptivo de valores compromete un aspecto dual: formalmente, la constitución se compone por normas jerárquicamente indiferenciadas (igualdad lógica); sustancialmente, contiene valores que son receptados por tales normas y otras disposiciones meramente dispositivas, estando éstas en diversos rangos estimativos (diferencialidad axiológica).

Toda constitución, en tanto es derecho, posee una dimensión axiológica, la cual materializa sus virtualidades de un modo muy particular; importando una gran cantidad y profundidad de consecuencias que se comunican al orden jurídico, siendo la recepción de los valores sustantivos operada instrumentalmente como normas. (p.3-4).

Por esta razón, dicha ciencia es crucial porque permite garantizar que las leyes no solo sean efectivas, sino también justas y éticas; sin dejar de mencionar la importancia que tiene la correcta y adecuada interpretación y aplicación de las normas legales.

3. Fundamentos de la axiología jurídica

Esta disciplina se sustenta en varios principios que son fundamentales para comprender su naturaleza y función, veamos:

3.1. Valor y derecho

Un presupuesto básico es que el derecho no solo debe estar enfocado en la regulación de conductas o situaciones concretas, sino también plasmar y promover valores considerados primordiales para la interacción social y el bienestar de todos. Sobre este contexto, Torre Martínez, C. D. L. (2005), nos dice que:

Si tenemos en cuenta que en el derecho se involucran e integran tres elementos: los hechos sociales o la materia regulada, la regulación normativa y los fines que ésta persigue, enseguida comprendemos que una investigación científica o filosófica sobre cualquiera de estos tres elementos, o bien de los diversos aspectos en que se manifiestan, es por naturaleza digna de atención.

Pues bien, dentro del tercer elemento señalado

(los fines a que el derecho se orienta), tiene especial significación, aunque ciertamente desde una época relativamente reciente, la investigación sobre los valores en cuanto a la expresión depurada de los objetivos que el derecho debe cumplir.

Superada la identificación de los fines con los intereses, que representan las aspiraciones y pretensiones de los sujetos que en toda relación jurídica intervienen, y sustituida la categoría de los intereses por la categoría de los valores, es obvio que toda investigación sobre éstos adquiere el rango de fundamental y básica para la debida comprensión del derecho como realidad del mundo social y humano. Es sin duda la primera justificación de lo que este trabajo pretende. No parece fuera de lugar que cualquiera de los tres elementos que comprenden la realidad concreta del derecho es actualmente objeto de estudio de indiscutible proyección y valía.

Así, por ejemplo, el estudio del derecho como hecho o, mejor dicho, de los hechos que sirven de base material al derecho, es desde sus inicios el objeto primordial de la llamada, en terminología alemana, *Rechtstatsachenforschung*, es decir, la investigación de los muchos hechos del derecho. Por su parte, la regulación jurídica concreta, o dicho más brevemente, el derecho como norma, origina nada menos que la teoría de la norma jurídica y la teoría del orden jurídico, denominada en la doctrina italiana como Teoría del *'ordinamento giuridico*.

No le va a la zaga la investigación sobre el tercer factor del derecho, los fines que aspira a cumplir, puesto que así se diversifica a las tres grandes vertientes, a cada cual más acuciante: la Teoría de la justicia en el derecho, la Doctrina del derecho natural y la Doctrina de los derechos humanos. Pues bien, en cada una de estas tres vertientes está hoy presente, de una manera cada vez más apremiante, la referencia a los valores y a lo que éstos significan como solución al grave problema de la rectitud del derecho y la realización en él de la justicia. Urge por ello un estudio en profundidad de la teoría de los valores en el derecho y, más en concreto, de cómo llegaron

a hacerse presentes como justificación última en la filosofía del derecho. (p.25-26).

3.2. *El derecho como instrumento de valores*

El derecho no solo debe irradiar valores, sino también debe promoverlos y protegerlos, sin excepción alguna; por esta razón, todas las leyes vigentes deben convertirse en una herramienta enfocada y dirigida a un verdadero cambio social, institucionalizando valores emergentes y corrigiendo injusticias históricas.

Por las razones antes expuestas, los valores y el derecho están interconectados de manera que los primeros proporcionan la base ética y moral sobre la cual se construyen y se legitiman las normas jurídicas, mientras que el segundo actúa como un medio para fomentar e impulsar esos valores en la sociedad. Esta relación dinámica y de reciprocidad es esencial para el mantenimiento de una nación justa y equitativa.

3.3. *Interpretación axiológica*

En la interpretación y aplicación del derecho positivo, los servidores públicos administrativos tomadores de decisiones, los legisladores y los jueces deben tomar en cuenta no solo la norma vigente, sino también los valores que estas leyes buscan proteger o promover; implicando con ello, un análisis profundo de como todo tipo de decisiones en el escenario público, por poner un ejemplo, pueden perjudicar estos principios morales y éticos.

Resulta interesante indicar que la comprensión del derecho no puede entenderse sino partiendo de la intencionalidad del hombre, teniendo claro que su creación está condicionada a las circunstancias de una época determinada, por lo que no se puede establecer una simple determinación casual entre las circunstancias objetivas de la realidad y el espíritu de la norma.

3.4. *Pluralidad de valores*

Se debe identificar que hay diversos valores que pueden estar presente en una sola norma legal y que, a su vez, pueden entrar en un contradictorio, por lo que

es parte del desafío que la axiología jurídica tiene; la cual radica en el deber de encontrar un balance entre ellos. Por ejemplo, el valor de la seguridad puede entrar en conflicto con el valor de la privacidad en casos relacionados con la vigilancia.

Es por ello que, la pluralidad de valores en el derecho, hace referencia a la existencia y coexistencia de diversos principios, creencias y normas presentes en todos los sistemas jurídicos. Este concepto identifica que no hay un único conjunto de valores universales que deban guiar todas las decisiones de tipo legal, sino que hay una diversidad de principios éticos que son relevantes en distintos escenarios, situaciones o contextos. De esta manera Roubier P. (2023), nos ilustra al decirnos lo siguiente:

El problema de las relaciones del derecho y de la moral es un verdadero campo de tempestades para los sistemas jurídicos, dando así a entender que muchos se habían estrellado en estos parajes. Creemos empero que no es tan difícil resolver este problema, cuando se reconoce que el derecho y la moral están orientados hacia un ideal idéntico: en efecto, es éste el punto común; pero con la salvedad de que la regla moral y la regla jurídica no se colocan en el mismo punto de vista, lo que necesariamente produce algunas diferencias. En primer lugar, no existe una oposición de principio entre el derecho y la moral. Sólo existiría oposición si el derecho ordenara hacer lo que la moral prohíbe. (p. 50).

Sobre este escenario, la relación existente entre los valores y el derecho deben ser inseparables y esenciales para que una sociedad funcione de manera adecuada; debido a ello la moral sustentada en los preceptos éticos son la base sobre la cual se edifica todo ordenamiento jurídico, siendo fundamental mencionar que su legitimación y aceptación de todos los miembros de una determinada sociedad dependerá de su coherencia, empatía y sincronía con los principios de

- Igualdad,
- Equidad,
- Justicia,
- Transparencia,
- Eficiencia,

- Eficacia,
- Imparcialidad,
- Publicidad,
- Moralidad,
- Buena fe,
- Razonabilidad,
- Tipicidad, entre otros.

4. Análisis e interpretación de las leyes desde la moral y la ética

Al momento de entrar en el análisis e interpretación de las normas jurídicas desde un enfoque moral y bajo la estricta lupa de la ética, se debe comprender que se está en presencia de un enfoque ineludible dentro del estudio del derecho, especialmente cuando se incorpora la axiología jurídica y el iusnaturalismo. Las leyes y el derecho en general están intrínsecamente ligados a valores irrenunciables. Estos valores proporcionan criterios para evaluar y analizar la validez y la justicia de las normas jurídicas. Por esta razón, al interpretar las leyes desde la moral y la ética, se puede constatar cómo las normas jurídicas protegen o afectan estos valores.

Con base en lo indicado, es preponderante tener presente las consecuencias éticas en la utilización de una norma legal, ya que, al aplicar una norma en la esfera administrativa o tomar una decisión jurisdiccional sobre un caso particular, conlleva evaluar si una ley promueve el bienestar general y resguarda los derechos de todos los ciudadanos, o si puede generar injusticias o discriminaciones.

De esta manera, el análisis e interpretación de las leyes desde la moral y la ética, es esencial debido a que permite asegurar que el derecho positivo vigente, no solo sea efectivo, sino también justo y éticamente aceptable. En otras palabras, cuando se habla de un derecho justo y ético, se está haciendo alusión a un sistema jurídico que no solo está cimentado en normas formales y técnicas, sino que también está basado en principios que garantizan la justicia social y el respeto a los derechos fundamentales. He aquí, la relevancia de las normas la cual no deben ser solamente aplicables y efectivas, sino también coherentes con los principios morales de la sociedad en la que operan.

5. La aceptación del orden social de los valores por el derecho

Al referirse a la conceptualización del orden de valores, primero se debe comprender a los mismos como un elemento crucial previo al nacimiento o reconocimiento del derecho, por lo que, uno de los pasos iniciales, es el de identificar qué valores en concreto son los que deben tomarse en cuenta en la conformación del derecho. Es por esto que, en un Estado coexisten un sinnúmero de valores presentes en la cotidianidad de una sociedad, por este motivo el pluralismo axiológico se le conoce como el proceso mediante el cual un ordenamiento jurídico reconoce y adopta los principios sociales como fundamentos para sus normativas y decisiones. Veamos un análisis individual de cada uno:

5.1. Orden Social

Se relaciona con la estructura y organización de un Estado, abarcando las normas, costumbres y valores que orientan la convivencia o interacción entre sus miembros. Este orden social puede variar significativamente entre diferentes culturas, épocas y contextos históricos.

5.2. Valores

Son esenciales en la cohesión social y el desarrollo humano. Ayudan a establecer normas de comportamientos y a promover la convivencia pacífica. Además de influir en la formación de identidades individuales y colectivas.

5.3. Derecho

Conjunto de normas y reglas que resguardan las correctas relaciones sociales, las cuales pueden derivarse de diferentes fuentes, como la legislación, la jurisprudencia, la costumbre y los principios generales del derecho.

En fin, cuando se hace referencia de la aceptación del orden social de los valores por el derecho, se está señalando que el sistema legal reconoce y refleja los valores fundamentales de la sociedad en sus normativas y decisiones. Esto implica que las leyes y las instituciones jurídicas están alineadas con los

principios éticos y morales, que son valorados por la comunidad en general. Dicha aceptación no siempre es estática ni uniforme, ya que los valores sociales pueden evolucionar con el tiempo, y el derecho puede adaptarse para mostrar estos cambios. No obstante, la coherencia entre los valores sociales y el derecho es primordial para la legitimidad y eficacia del sistema legal en una sociedad democrática y pluralista.

Torres, C.D.L. (2005) analizaba a los valores como encomiendas u objetivos del derecho de la siguiente manera:

El concepto valor desde dos perspectivas distintas: una empírica, que presenta a los valores como hechos sociales que conforman el orden social de los valores, y otra en la que considera a los valores como esencias ideales, que exigen ser plasmados en la realidad y que, al constituir un deber ser, se manifiestan como objetivos a cumplir por el derecho. Esta doble perspectiva de los valores coincide plenamente con la concepción que se tiene del derecho, pues por una parte se sostiene que para no errar en su camino, el derecho no debe dejar de contemplar la estructura que presenta la naturaleza de las cosas, observamos también que reservaba un espacio de libertad en la creación del derecho, de manera que es la voluntad dirigida por el espíritu la que, en última instancia, debe tomar la decisión a favor de lo que tiene sentido y constituye el fin del derecho. En este segundo aspecto considera que la libertad de conformación puesta en manos del hombre, como posibilidad y tarea para el establecimiento del derecho, no le concede la facultad de llegar a cualquier solución, ni mucho menos aún a una solución arbitraria. Más bien exige constantemente, como libertad en la vinculación, tomar nuevas decisiones conforme a principios espirituales vinculantes, que determinan que algo sea calificado como Derecho. (p.255).

6. Conclusiones

Para concluir, es oportuno indicar que la axiología jurídica no solo revela la interdependencia existente entre los valores y el derecho, sino que también

apunta a la importancia de mantener una conexión estrecha entre la moralidad y la legalidad en la sociedad moderna. Al reconocer y promover valores como la equidad, justicia y la dignidad humana, esta ciencia fortalecerá la legitimidad del sistema legal y contribuirá en la construcción de un Estado más justo y ético.

Además, la indagación permanente de la axiología jurídica es definitiva y determinante a la hora de asegurar o garantizar que el derecho no solo sea un sistema de normas y reglas, sino de igual manera se enfoca en una revelación concreta de los valores que definan y enriquezcan la convivencia social; tomando en cuenta el debate público y académico sobre la validez de las normativas legales en relación con los valores cambiantes dentro de la sociedad. Este intercambio de conocimiento posibilita el poder adaptar el derecho a nuevas realidades sociales, económicas y tecnológicas, asegurando que las leyes continúen siendo relevantes y efectivas en la promoción del bienestar general.

De esta manera, esta ciencia cobra un rol importantísimo en la correcta interpretación de las normas legales, convirtiéndose en un pilar cardinal en cualquier sociedad que aspire a ser justa y equitativa. Las leyes son el tejido que sostiene el orden social y establece las reglas por las cuales los individuos y las entidades deben comportarse. No obstante, el simple hecho de tener leyes no es suficiente, es elemental que estas leyes sean interpretadas de manera correcta y consistentes en el deber de asegurar el cumplimiento de su propósito, la cual es promover la justicia.

Contribuyendo de esta manera a asegurar un legítimo Estado de derecho, la cual en principio implica que todos, incluidos los ciudadanos y todo el engranaje que compone la administración pública, están sujetos y deben obedecer las leyes establecidas. Una interpretación correcta asegura que las normas legales sean aplicadas de manera uniforme, evitando así la arbitrariedad y el favoritismo, promoviendo de esta manera la confianza en el sistema administrativo y judicial.

Finalmente, la importancia de la correcta interpretación de las leyes radica en el impacto que tendría en la confianza pública, en el sistema legal y en las instituciones gubernamentales y judiciales. Cuando los ciudadanos perciben que las leyes son interpretadas de manera justa y coherente, tienen más confianza en el engranaje estatal y están asertivos y dispuestos a respetar y cumplir las normas establecidas. Esto favorece la cohesión social y promueve una cultura cívica donde el cumplimiento de las leyes se percibe como un deber cívico fundamental.

7. Referencias Bibliográficas

- Torre Martínez, C. D. L. (2005). La recepción de la filosofía de los valores en la filosofía del derecho: (ed.). Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM. 375 págs.
- Baisotti, P. (2010). Relación entre el derecho constitucional de la integración con los principios rectores de la axiología de la integración: (ed.). CAEI - Centro argentino de estudios internacionales. 8 págs.
- Roubier, P. (2023). Teoría general del derecho. Historia de las doctrinas jurídicas y filosofía de los valores sociales: (1 ed.). Ediciones Olejnik. 277 págs.

El Principio Pro Homine y el derecho a la defensa a la luz de lo que establece el derecho interno y las normas internacionales



Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, por la Universidad Santa María La Antigua (USMA). Entre sus estudios, cuenta con Diplomado de Derecho Administrativo de la Universidad de Panamá y la Procuraduría de la Administración.

Ha laborado en diversos cargos en la Administración Pública a saber: Abogado del Servicio Nacional de

Migración, Oficial de Derechos Humanos y abogado de la Defensoría del Pueblo, Asesor Legal en el Ministerio de Salud; y ha ejercido en el ámbito privado. Cuenta con 5 años de servicio en la Procuraduría de la Administración, ocupando en la actualidad el cargo de Abogado de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica.

Miguel Ángel Bustavino Cedeño

Abogado de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de la Procuraduría de la Administración.

<https://orcid.org/0009-0000-3366-037X>

El Principio Pro Homine y el derecho a la defensa a la luz de lo que establece el derecho interno y las normas internacionales

Contenido

1. Definición del Principio Pro Homine. 2. Fundamento jurídico del Principio Pro Homine. 3. El derecho a la defensa. 3.1. Breve análisis de las normas disciplinarias (reglamentos internos y de disciplina) correspondientes a las instituciones adscritas al Ministerio de Seguridad Pública, en relación al derecho a la defensa. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

Resumen

El presente ensayo tiene por objetivo realizar un análisis de manera general, respecto de las normas nacionales e internacionales que guardan relación con el principio pro homine también conocido como “principio pro persona”, así como del derecho a la defensa; elementos éstos, que deben ser contemplados y/o respetados en la tramitación de los procesos administrativos disciplinarios que se le sigan a los servidores públicos en general.

Abstract

The purpose of this essay is to make a general analysis of the national and international standards related to the pro homine principle, also known as the "pro persona principle", as well as the right to defense, elements that must be considered and/or respected in the processing of administrative disciplinary proceedings against public servants in general.

Palabras claves

Procesos disciplinarios, principio pro homine, principio pro persona, Derechos Humanos, garantía constitucional, Constitución Política, Convención de Viena, Convención Americana, Corte Suprema de Justicia, Corte Interamericana de los Derechos Humanos, Derecho a la defensa.

Keywords

Disciplinary proceedings, pro homine principle, pro persona principle, Human Rights, constitutional guarantee, Political Constitution, Vienna Convention, American Convention, Supreme Court of Justice, Inter-American Court of Human Rights, Right to defense.

1. Definición del Principio Pro Homine

Debemos iniciar el presente artículo, señalando que una definición clásica del “principio pro persona”, se encuentra en el ámbito latinoamericano en la obra de la Licenciada Mónica Pinto (abogada y docente argentina), denominada “El principio pro homine: Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, cuando señala que dicho principio: “es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud

del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre” (Pinto, 1997).

Otra definición del principio pro persona, citada por la autora mexicana y especialista en Derechos Humanos Mireya Castañeda, señala que dicho principio “... impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen” (Castañeda, 2014).

Adicionalmente, la autora citando a Sagués y Carpio resalta que, en el ámbito internacional, se ha considerado que el principio pro persona emana justamente del objeto y fin de los tratados internacionales de derechos humanos, que es la protección de derechos de los seres humanos (Amaya, 2005), pudiendo identificarse con la variante de preferencia interpretativa ; es decir, la que optimice los derechos.

Es evidente, que los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos, influyen de manera directa y fundamental en el ámbito interno de los Estados firmantes, pues las obligaciones contenidas en ellos, van dirigidas de manera específica a la protección de dichos derechos dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Otra definición del principio pro persona, la encontramos en el escrito de la Doctora en Derecho, Ximena Medellín Urquiaga, al señalar que es: “[Un] criterio fundamental [que] [...] impone la naturaleza misma de los derechos humanos, la cual obliga a interpretar extensivamente las normas que los consagran o amplían y restrictivamente las que los limitan o restringen. [De esta forma, el principio pro persona] [...] conduce a la conclusión de que [la] exigibilidad inmediata e incondicional [de los derechos humanos] es la regla y su condicionamiento la excepción”.

2. Fundamento jurídico del Principio Pro Homine

En relación al fundamento de la existencia de este principio interpretativo, la jurisprudencia internacional ha vinculado el mismo a las reglas de interpretación de tratados en general; el artículo 31.1 de la Convención

de Viena sobre Derecho de los Tratados, indica que un tratado, deberá interpretarse *atendiendo a su objeto y fin*, por lo tanto, considerando que el fin de los tratados sobre derechos humanos (cuya naturaleza es diferente de los demás tratados sobre derechos humanos), es la protección de los derechos de las personas, de ello se deriva que su interpretación no se debe apartar de este objetivo (Núñez, 2017).

Por su parte, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en Sentencia de 7 de julio de 2023, respecto al principio pro homine, ha señalado lo siguiente:

“Hakansson-Nieto, siguiendo a Hesse, agrega a los tradicionales principios de interpretación constitucional, el principio pro homine:

‘...’

El principio pro homine

El Centro del derecho es la persona humana y, por eso, si desea formularse para su promoción debe convertirse en el medio por el cual el ser humano puede alcanzar mayores grados de perfección con el fin de realizar un conjunto de bienes (humanos) que lo ayuden a solventar sus necesidades tanto en su dimensión individual como social. Por lo anterior, de lo que se trata es de poner a la persona humana, y a su dignidad, como el fin supremo de la sociedad y de cualquier comunidad política, lo que significa que toda su actitud debe estar orientada a realizarla y promoverla. (Hakansson-Nieto. Los Principios de interpretación y Precedentes Vinculantes en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Peruano. Una aproximación. Revista Dikaion, Revista de Fundamentación Jurídica, Año 28-Vo. 23, N°1. Junio. Universidad de la Sabana, Colombia, 2014).”

Como bien se observa, en atención a este principio, la persona humana es el centro del derecho, colocándola como el fin supremo de la sociedad y de cualquier comunidad política.

Cabe resaltar a su vez, que en Sentencia de 3 de diciembre de 2021 , proferida por el Pleno de la Corte, ha destacado que, “...la protección de los derechos y garantías de las personas, consagrados en nuestra Carta Magna, deben considerarse como mínimos y en materia de derechos fundamentales y humanos, la

interpretación debe ser amplia, siempre en favor del principio ‘pro homine’...”, enfatizando a su vez que dicho principio, “...permite ajustar cualquier ley o disposición panameña en el mayor beneficio posible para el ser humano.”

En el marco de las observaciones anteriores, debemos señalar que nuestra Constitución Política, establece en su artículo 4, que la República de Panamá acata las normas de derecho internacional, entendiéndose de esta forma que ésta disposición adopta, dentro del ordenamiento jurídico nacional, la figura reconocida como “Pacta Sunt Servanda”, traducida como “Lo pactado obliga” señalando que, toda Convención deber ser fielmente cumplida por las partes de acuerdo con lo pactado, por lo que dentro del derecho internacional todo contrato es ley entre las partes; situación que influye de manera directa, en cuanto a la aplicación del derecho a la defensa, como un derecho fundamental, tal como indicaremos a continuación.

3. El derecho a la defensa

Debemos señalar que en cuanto al “derecho a la defensa”, el mismo, es un derecho fundamental que tiene toda persona y que se encuentra reconocido en nuestra Constitución Política en su artículo 22, al determinar que: “Quien sea detenido tendrá derecho, desde ese momento, a la asistencia de un abogado en las diligencias policiales y judiciales”; cuya amplitud, está vinculada de manera directa, por lo dispuesto en el artículo 17 de nuestro Texto Fundamental, cuando señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 17. ...

Los derechos y garantías que consagra esta Constitución, deben considerarse como mínimos y no excluyentes de otros que incidan sobre los derechos fundamentales y la dignidad de la persona.”

De lo anterior se desprende, que no sólo son reconocidos aquellos derechos establecidos en nuestra Constitución Política; toda vez que se reconocen de la misma manera, aquellos derechos fundamentales que no están consagrados textualmente en ella, con efectos jurídicos vinculantes y se les otorga un rango

constitucional a los derechos humanos establecidos y reconocidos por los tratados y convenios internacionales vigentes.

Es por ello, que la Corte Suprema de Justicia en Pleno, mediante Sentencia de 27 de noviembre de 2014, ha señalado que la incorporación a la Constitución de los convenios aprobados por Panamá, operó de forma automática con la reforma constitucional del 2004, al señalar que:

“La constitucionalización de los derechos humanos se hizo efectiva, al incorporarse el segundo párrafo al artículo 17 de la Constitución Política, el cual señala que los derechos y garantías que consagra la Constitución deben considerarse como mínimas y no excluyentes de otros que guarden relación con derechos fundamentales y la dignidad de la persona. Esta adición al artículo 17 citado, debe entenderse como una alusión directa a la tutela de los derechos humanos. Se consolidó de esta manera, lo que se conoce como la constitucionalización de la internacionalización de los derechos humanos, cuya génesis en Panamá se encuentra en la doctrina del bloque de constitucionalidad.” (Lo subrayado es nuestro)

Las normas internacionales pactadas por Panamá, mediante las cuales se protegen las garantías judiciales y del debido proceso, declaran como unas de las garantías mínimas que tiene toda persona, la de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección, estableciendo el derecho a la defensa como una garantía constitucional, de legitimidad y de validez de los procesos.

En este sentido, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), establece en el numeral 2, acápite “d”, de su artículo 8, sobre Garantías Judiciales, que una de las garantías mínimas a las que tiene derecho toda persona dentro de un proceso, es el derecho de defenderse personalmente o ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor.

Por su parte, el numeral 3, acápite “d” del artículo

14 de la Ley 14 de 28 de octubre de 1976, por la cual se aprueba el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone que, durante el proceso, toda persona acusada de un delito **tendrá derecho en plena igualdad, a una serie de garantías mínimas**, de las cuales se destaca la de defenderse personalmente o ser asistida por un defensor de su elección.

En este orden de ideas, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos ha manifestado lo siguiente: “...cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un ‘juez o tribunal competente’ para la ‘determinación de sus derechos’, esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que a través de sus resoluciones determine derechos y obligaciones de las personas, por consiguiente:

“esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana” (Lo subrayado es nuestro).

Así pues, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos estima que, el debido proceso resulta aplicable en la vía administrativa, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos, tales como las sanciones administrativas.

En conclusión, podemos colegir que el cumplimiento de las garantías que conforman el debido proceso, resulta exigible ante cualquier instancia en el que se determine derechos y obligaciones de diversa índole, por lo cual la Administración Pública no se encuentra exenta de cumplir con todas las garantías que permitan alcanzar una decisión justa en los procedimientos administrativos de su competencia.

Del mismo modo, cabe destacar que en reiteradas ocasiones la Corte Internacional de Justicia a través del Tribunal Permanente de Justicia Internacional, se ha manifestado declarando que: “El Derecho

interno no puede prevalecer ni sobre las obligaciones de un Estado, según el Derecho consuetudinario internacional, ni sobre sus obligaciones, según el Derecho internacional convencional.”

Es preciso señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha afirmado en varias oportunidades que:

“...en el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas...” (Lo subrayado es nuestro).

Esta norma aparece como válida universalmente y ha sido calificada por la jurisprudencia como un principio evidente.

En consecuencia, la Convención Americana establece la *obligación de cada Estado Parte, de adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados.*

De ahí que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dispuesto que a la luz del artículo 2 de la Convención:

“...tal adecuación implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: i) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la Convención, y ii) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías (Lo subrayado es nuestro).

Por esta razón, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha señalado que la descrita obligación legislativa del artículo 2 de la Convención, tiene también la finalidad de facilitar la función del Poder Judicial de tal forma, que el aplicador de la ley tenga una opción clara de cómo resolver un caso particular. Sin embargo, cuando el Legislativo falla en su tarea de suprimir y/o no adoptar leyes contrarias a

la Convención Americana, el Judicial permanece vinculado al deber de garantía establecido en el artículo 1.1 de la misma y, consecuentemente, debe abstenerse de aplicar cualquier normativa contraria a ella.

“El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados, según el artículo 1.1 de la Convención Americana (Lo subrayado es nuestro).”

En resumidas cuentas, lo que ha dispuesto la Corte Interamericana de Derechos Humanos es que los Estados Partes de la Convención Americana (de la cual la República de Panamá es parte), la obligación de establecer las respectivas adecuaciones a su derecho interno en relación con las disposiciones establecidas en dicha Convención, con el objetivo primordial de garantizar que los derechos que se encuentran consagrados en ella, sean debidamente aplicados, de ahí que, la ejecución de una norma que sea violatoria de la Convención, producirá una responsabilidad internacional del Estado.

3.1. Breve análisis de las normas disciplinarias (reglamentos internos y de disciplina) correspondientes a las instituciones adscritas al Ministerio de Seguridad Pública, en relación al derecho a la defensa

Sobre la base de las consideraciones anteriores, resulta oportuno traer a colación a manera de referencia, un breve análisis de las normas disciplinarias (reglamentos internos y de disciplina) correspondientes a las instituciones adscritas al Ministerio de Seguridad Pública (Policía Nacional, Servicio Nacional de Fronteras, Servicio Nacional de Migración y Servicio Nacional Aeronaval), con

relación a los derechos que tienen los servidores públicos de dichas entidades, respecto a la tramitación de los procesos disciplinarios llevados en su contra. Veamos:

a) Policía Nacional - Decreto Ejecutivo 294 de 19 de diciembre de 1997 : A través del artículo 7 de este Decreto Ejecutivo, se establece que uno de los derechos que tiene el acusado es que la institución “... le proporcione defensa técnica. En caso de Renuncia a este derecho, el acusado asumirá personalmente su defensa.”

b) Servicio Nacional de Fronteras – Decreto Ejecutivo 103 de 13 de mayo de 2009 : Este Decreto Ejecutivo, dispone en su artículo 414, que uno de los derechos que ostenta el acusado es que la institución “...le proporcione defensa técnica a cargo de un abogado idóneo del Servicio Nacional de Fronteras. En caso de renuncia a este derecho, el acusado asumirá personalmente su defensa.”

c) Servicio Nacional de Migración – Resolución RI-001-2015 de 14 de diciembre de 2015 : Esta normativa determina en el parágrafo de su artículo 131, lo siguiente: “Además de los tres (3) servidores públicos, miembros de la Junta Disciplinaria, estarán presentes en las audiencias: un (1) funcionario de la Unidad de Asuntos Internos, el defensor técnico nombrado por la institución y el secretario de actas. Aunado a ello, el numeral 3 de su artículo 144, determina que uno de los derechos del procesado, es que la institución “...le proporcione defensa técnica a cargo de un abogado idóneo designado para tal fin, por el Director General, (hasta agotar la vía gubernativa, cuando aplica) ...” y que en caso de renuncia de este derecho “...el procesado asumirá personalmente su defensa...”

d) Servicio Nacional Aeronaval – Decreto Ejecutivo 126 de 17 de abril de 2018 : El referido Decreto Ejecutivo, estipula en el numeral 3 de su artículo 114, que uno de los derechos que posee el acusado es que la institución “...le proporcione defensa técnica a cargo de un abogado idóneo del Servicio Nacional de Fronteras. En caso de renuncia a este Derecho, el acusado asumirá personalmente su defensa.”

De las normas destacadas, se observa un denominador común, respecto al derecho que tiene el acusado o

procesado dentro de un proceso disciplinario llevado a cabo ante las Juntas Disciplinarias correspondientes:

Que la institución le proporcione defensa por parte de un abogado de la propia entidad y en caso de renuncia de este derecho, el mismo asumirá personalmente su defensa.

Cabe resaltar que en atención a ciertas eventualidades, se procedió a realizar una investigación respecto a la interpretación que le dan las referidas instituciones al derecho que tiene el acusado o procesado de que la institución le proporcione defensa técnica y que en caso de renuncia al mismo, el acusado asumirá personalmente su defensa; se pudo constatar que en la tramitación de dichos procesos disciplinarios, este derecho *recibe una interpretación errónea por parte de dichas entidades, al considerar que una vez el procesado ha renunciado a este derecho, no puede hacer uso de un abogado de su elección, por lo cual deberá asumir su propia defensa*; criterio que es compartido por el Departamento de Asesoría Legal del propio Ministerio de Seguridad Pública, de acuerdo con lo investigado, situación que a nuestro razonamiento, pareciera violar el derecho a la defensa del procesado, al limitar su derecho a ser asistido por un abogado de su preferencia.

Por lo tanto, considerando que Panamá forma parte de la Convención Americana y procurando que la Administración Pública, desarrolle su gestión con estricto apego a los principios de legalidad, transparencia, eficiencia, eficacia, moralidad en la prestación de los servicios, así como el acatamiento de las normas internacionales, consideramos que lo propio sería, tal como indicáramos en párrafos anteriores, que las instituciones estatales establezcan las respectivas adecuaciones a su reglamento interno, en relación con las disposiciones establecidas en dicha Convención, con el objetivo primordial de garantizar que los derechos que se encuentran consagrados en ella sean debidamente aplicados, tomando en consideración que la ejecución de una norma que sea violatoria de la Convención, produciría una responsabilidad internacional del Estado.

4. Conclusiones

1) Cuando se trate de reconocer derechos protegidos se deberá acudir a la norma más amplia o a la interpretación más extensiva y, cuando se trate de establecer límites al ejercicio de los mismos, a la norma o interpretación más restringida.

2) El debido proceso resulta aplicable en la vía administrativa, a efectos de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto emanado del Estado que pueda afectar sus derechos, tales como las sanciones administrativas.

3) Constitucionalmente la República de Panamá acata las normas de Derecho Internacional; por lo tanto, las normas internacionales que han sido pactadas por Panamá y mediante las cuales se protegen las garantías judiciales, el debido proceso y declaran como unas de las garantías mínimas que tiene toda persona la de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección, deben ser aplicadas como una garantía constitucional, de legitimidad y de validez de los procesos.

4) El derecho a la defensa, es un derecho fundamental que tiene toda persona, reconocido por nuestra Constitución Política; así como por las normas internacionales suscritas por Panamá, en atención al principio de control de la convencionalidad, que se refiere al ajuste de las normas internacionales contenidas en convenios y tratados, mediante un diálogo con el derecho positivo de cada Estado Miembro.

5) El derecho interno no puede prevalecer ni sobre las obligaciones de un Estado, según el derecho consuetudinario internacional, ni sobre sus obligaciones, según el derecho internacional convencional.

6) En atención a la Convención Americana, es obligación de la República de Panamá como Estado Parte de la misma, adecuar su derecho interno a las disposiciones de dicha Convención, para garantizar los derechos en ella consagrados.

5. Bibliografía

- Pinto, Mónica (1997), El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos, en ABREGÚ, M. Y COURTIS, C. (Comp.), La aplicación de los tratados de derechos humanos por los tribunales locales. Editores del Puerto- CELS, Buenos Aires, p.163.

- Amaya Villarreal, Álvaro Francisco (2005). El principio pro homine: interpretación extensiva vs. el

consentimiento de los Estados, Revista International Law, Pontificia Universidad Javeriana, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, p. 361.

- Castañeda, Mireya (2014), El Principio pro persona: Experiencias y expectativas, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.

- Núñez, Constanza (2017). Una aproximación conceptual al principio pro persona desde la interpretación y argumentación jurídica. Editor: Seminario Gregorio Peces- Barba, Grupo de Investigación Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia, Universidad Carlos II de Madrid, p.5.

Leyes e instrumentos internacionales

1. Constitución Política de la República de Panamá.

2. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado mediante Ley 14 de 28 de octubre de 1976, publicada en la Gaceta Oficial 18,373 de 8 de julio de 1977.

3. Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1977, publicada en Gaceta Oficial 18468 de 30 de noviembre de 1977; no obstante, entró en vigencia para Panamá el 18 de julio de 1978.

4. Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita por Panamá, a través de la Ley 17 de 31 de octubre de 1979, publicada en Gaceta Oficial 19,106 de 7 de julio de 1980.

5. Decreto Ejecutivo 294 de 19 de diciembre de 1997, por el cual se modifica el Decreto Ejecutivo 204 de 3 de septiembre de 1997, que expide el Reglamento de Disciplina de la Policía Nacional, publicado en Gaceta Oficial 23,460 de 15 de enero de 1998.

6. Decreto Ejecutivo 103 de 13 de mayo de 2009, por el cual se reglamenta el Decreto Ley 8 de 2008, que crea el Servicio Nacional de Fronteras, publicado en Gaceta Oficial 26,284 de 19 de mayo de 2009.

7. Resolución RI-001-2015 de 14 de diciembre de 2015, por la cual se adopta el Reglamento Interno del Servicio Nacional de Migración, publicada en Gaceta Oficial 27,931-A de 18 de diciembre de 2015.

8. Decreto Ejecutivo 126 de 17 de abril de 2018,

por el cual se modifica el Reglamento de Disciplina del Servicio Nacional Aeronaval de la República de Panamá, publicado en Gaceta Oficial 28,523-B de 11 de mayo de 2018.

Jurisprudencia

Sentencia de 27 de noviembre de 2014, Acción de Inconstitucionalidad presentada por el Dr. Miguel Antonio Bernal, contra el último párrafo del Artículo 257 del Código Electoral, tal como fue aprobado mediante la Ley 60 de 29 de diciembre de 2006.

Sentencia de 3 de diciembre de 2021, Acción de Amparo de Garantías interpuesta por el Licenciado Luis Rolando González González, actuando en representación de Gladys Mela Pimentel, contra el Decreto de Personal 369 del 5 de abril de 2021 y su acto confirmatorio Resolución Administrativa 385 del 31 de mayo de 2021, ambas emitidas por el Ministerio de Salud.

Sentencia de 7 de julio de 2023, Demanda de inconstitucionalidad presentada por el Licdo. Juan Carlos Araúz, actuando en su condición de Presidente y Representante Legal del Colegio Nacional de Abogados, en contra del numeral 4 del artículo 128 de la Ley 46 de 2013. Publicada en Gaceta Oficial 29,871-A de 19 de septiembre de 2023.

Opiniones y Fallos- CIDH

1. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva 7/86, Exigibilidad del derecho de rectificación o respuesta (arts. 14.1, 1.1. y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), 29 de agosto de 1986, párr. 36.

2. Opinión Separada del juez Rodolfo E. Piza Escalante”, en Corte IDH, Exigibilidad del Derecho de Rectificación o Respuesta (arts. 14.1, 1.1 y 2 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986, serie A, núm. 7, párr. 36.

3. Corte IDH. Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas Sentencia del 31 de enero de 2001. párr. 71.

4. Corte IDH. Caso Ivcher Bronstein vs. Perú.

Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de febrero de 2001. párr. 102. Opinión Consultiva OC-9/87 del 6 de octubre de 1987. Garantías judiciales en Estados de Emergencia. (Arts. 27.2, 25 y 8 Convención Americana sobre Derechos Humanos). párr. 27. Corte IDH. Caso Tribunal Constitucional vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 31 de enero de 2001. párr. 68.

5. Caso Garrido y Baigorria. Reparaciones (art. 63.1 Convención Americana sobre Derechos Humanos). Sentencia de 27 de agosto de 1998. Serie C No. 39, párr. 68; Caso Baena Ricardo y otros. Sentencia del 2 de febrero de 2001. Serie C N° 72, párr. 179.

6. Caso Ximenes Lopes, supra nota 14, párr. 83; Caso Gómez Palomino. Sentencia de 22 de noviembre de 2005. Serie C No. 136, párr. 91; y Caso de la Masacre de Mapiripán, supra nota 137, párr. 109.

Corte Permanente de Justicia Internacional

Cour Permanente de Justice Internationale. Série A, núm. 1. Págs. 21 a 24. Serie A, núm. 9. Página 27. Série 8, núm. 17, pág. 12. Cour International de Justice. Recuell des Arrêts, Avis consultstifs et ordonnances. 1949, pág. 180; 1963, págs. 121 y 125.

La revocatoria del acto administrativo de adjudicación de tierras estatales



Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad Latina de Panamá. Entre sus estudios, cuenta con maestría en Derecho Penal y Procesal Penal con especialidad en Sistema Penal Acusatorio de la Escuela del Ministerio Público de Panamá y el Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ) de la República de Nicaragua; maestría en Derecho Comercial por la Universidad Interamericana de Panamá y maestría en Derecho Registral, Inmobiliario y Notarial de la Universidad Latina de Panamá; en la actualidad es estudiante graduanda de la Maestría en Docencia Superior de la

Universidad Santander de Panamá.

Cuenta con postgrado en Derecho Penal de la Universidad de Salamanca, España; grado técnico obtenido en el Curso de Derecho Registral Iberoamericano (CADRI) otorgado por el Colegio de Registradores de la Propiedad, Bienes Muebles y Mercantiles de España y la Universidad Autónoma de Madrid, España; Grado Técnico obtenido en el Curso Inicial de Operadores del Sistema Penal Acusatorio del Instituto Superior de la Judicatura de Panamá.

Gisel Alejandra Olmedo

Abogada de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de la Procuraduría de la Administración.

<https://orcid.org/0000-0002-0064-5699>

La revocatoria del acto administrativo de adjudicación de tierras estatales

Contenido

1. Generalidades del acto administrativo. 1.1. Elementos esenciales del acto administrativo. 1.2. Efectos del acto administrativo sobre las personas. 1.3. Eficacia del acto administrativo. 1.4. Prerrogativas del acto administrativo. 2. El acto administrativo de adjudicación de tierras estatales. 3. Breves consideraciones al Principio de la Irrevocabilidad de los actos administrativos. 4. La revocatoria administrativa: de oficio o a solicitud de parte interesada. 4.1. Naturaleza jurídica de la revocatoria. 4.2. ¿Cómo opera la revocatoria y cuáles son sus efectos? 4.3. Revocatoria de oficio de los actos administrativos. 4.4. Revocatoria administrativa a solicitud de parte interesada. 5. La revocatoria de adjudicación de tierras estatales. 5.1. Revocatoria fundamentada en la falta de competencia. 5.1.1. ¿Por qué no procede la revocatoria administrativa de la adjudicación inscrita en el Registro Público de Panamá? 5.2. Revocatoria fundamentada en declaraciones o aportación de pruebas falsas. 5.2.1. La revocatoria administrativa frente a una investigación en que la Procuraduría General de la Nación ha constatado la existencia de irregularidades en la adjudicación de predios. 5.3. Revocatoria fundamentada en caso que el afectado consienta la revocatoria. 5.4. Revocatoria fundamentada en una disposición de una norma especial. 6. Conclusiones. 7. Referencias bibliográficas.

Resumen

Cada ser humano, tiene derecho a acceder, utilizar y controlar la tierra individual o colectivamente (FIAN, 2018). Según la FAO* este derecho garantiza «ocupar, disfrutar y utilizar la tierra y sus recursos; restringir o excluir a otros de la misma; transferir, vender comprar, donar o prestar; heredar y legar; acondicionar o mejorar; arrendar o subarrendar; y beneficiarse de los valores de la mejora del suelo o de ingresos por alquiler» (Gilbert, 2013).

El derecho a la tierra, tutelado constitucionalmente, implica dos nociones: el respeto por la propiedad privada y la garantía de su seguridad jurídica; por consiguiente, es deber del Estado regular su adecuada utilización.

Para ello, nuestro país reformó el marco jurídico para clarificar los derechos de propiedad sobre la tierra y permitir los procesos de titulación masiva; adelantó una amplia campaña de regularización y creación de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras (ANATI) que centraliza las actividades relacionadas con la gestión de tierras y cuenta con la competencia privativa en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios** sobre bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras, salvo excepciones establecidas en la ley.

No obstante, resulta que, el Estado después de reconocer el derecho sobre una parcela de terreno a través de una resolución de adjudicación (acto administrativo); decida, de oficio o a petición de parte (quiere decir, por decisión propia o a través de solicitud), dejar sin efecto ese acto y justo, es el tema que abordaremos en nuestro artículo.

* Siglas de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

** Artículo 33 de la Ley 59 de 8 de octubre de 2010, que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia y dicta otras disposiciones, publicada en la Gaceta Oficial N°26638-A de 8 de octubre de 2010.

Abstract

Every human, has the right to access, use and control land individually or collectively (FIAN, 2018). According to FAO this right guarantees "to occupy, enjoy and use land and its resources; to restrict or exclude others from it; to transfer, sell buy buy, donate or lend; to inherit and bequeath; to condition or improve; to lease or sublease; and to benefit from the values of land improvement or rental income" (Gilbert, 2013).

The right to land, constitutionally protected, implies two notions: respect for private property and the guarantee of its legal security; therefore, it's the duty of the State to regulate its adequate use.

To this end, our country reformed the legal framework to clarify property rights over land and allow massive titling processes; it advanced a broad regularization campaign and created the National Land Administration Authority (ANATI), which centralizes activities related to land management and has exclusive jurisdiction over the adjudication and recognition of possessory rights over state, national, municipal, rural, urban, patrimonial, island territory and coastal zones, except for exceptions established by law.

However, it turns out that the State, after recognizing the right over a plot of land through an adjudication resolution (administrative act), decides, ex officio or at the request of a party (i.e., by its own decision or through a request), to annul that act, and this is the subject that we will address in our article.

Palabras claves

Acto administrativo, revocatoria, revocación, adjudicación de tierras, título, registro público, inscripción, cancelación de inscripción, reforma agraria, Derecho Agrario, Derecho Registral.

Keywords

Administrative act, revocation, land adjudication, title, public registry, registration, cancellation of registration, agrarian reform, agrarian Law, registration Law.

1. Generalidades del acto administrativo

De forma general, se puede entender el acto administrativo como un mecanismo para que la Administración, materialice su actuación. De acuerdo a lo expresado por el jurista panameño Víctor Benavides Pinilla, "...la actividad de la administración adopta una variedad de exteriorizaciones que la vinculan o comprometen; figuras estas que conocemos como hechos, operaciones, vías de hecho y omisiones, los cuales no son más que mecanismos de expresión de la Administración..." (Benavides, 2012).

En palabras sencillas, así como el ser humano se expresa, así mismo el ente denominado Administración, utiliza diversos mecanismos para expresarse. Uno de los mecanismos de expresión de la Administración es el acto administrativo, que, de acuerdo con el autor argentino Dromi citado por Benavides, "...es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos individuales en forma directa..."

La definición proporcionada por el autor Dromi, concuerda con la facilitada por el numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000¹ (ley de procedimiento administrativo general patrio), la cual nos describe ampliamente el acto administrativo e inicia con los términos declaración o acuerdo de voluntades. Veamos:

1. Acto administrativo: declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.

Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser

¹ "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", publicada en la Gaceta Oficial 24,109 de 02 de agosto de 2000.

lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

En resumen, se entiende como acto administrativo a cualquier manifestación o declaración que provenga de los organismos públicos del Estado, que estén dotados de facultades administrativas.

1.1. Elementos esenciales del acto administrativo

Hemos definido qué es un acto administrativo, ahora se hace importante conocer los elementos esenciales que lo componen, y para ello, el segundo párrafo del numeral 1 del artículo 201 lex cit. nos indica y define cada uno de los siete elementos esenciales:

1. **Competencia:** atribuciones que son otorgadas por la Constitución Política o la Ley (norma jurídica que otorga la facultad para decidir un asunto).

2. **Objeto:** que sea lícito y físicamente posible (es la materia o contenido que debe estar conforme a la Ley y debe ser posible su realización).

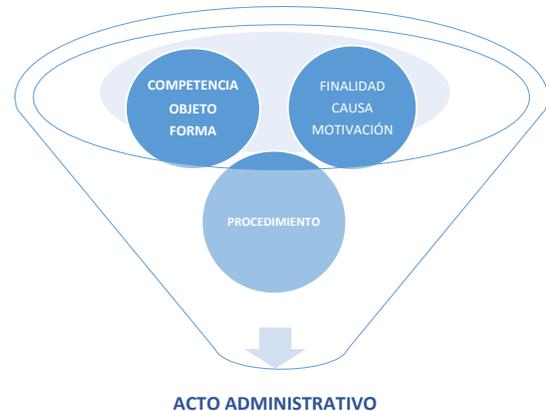
3. **Finalidad:** debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate (crea, modifica o extingue derechos y produce efectos jurídicos, es decir, las implicaciones legales sobre ciudadanos, empresas y entidades sujetas a la jurisdicción de esa entidad).

4. **Causa:** relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable (es la justificación del fin que persigue la Administración con la ejecución de determinado acto).

5. **Motivación:** comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión (es la causa o motivo del mismo, es decir, la manifestación de las razones de hecho y de derecho que lo fundamentan y responde a las preguntas por qué se hace y cuál es su sustento).

6. **Procedimiento:** consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión y,

7. **Forma:** debe plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite (la regla general es que el acto administrativo debe constar por escrito²).



ACTO ADMINISTRATIVO
Imagen 1. Elementos del acto administrativo

Hagamos un breve ejercicio, tomando la definición de acto administrativo que nos brinda la Ley 38 de 2000, aplicado al acto de adjudicación de tierras estatales:

NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 201 DE LA LEY 38 DE 2000 (DEFINICIÓN)	APLICADO A LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS ESTATALES
Declaración emitida.	A través de un acto administrativo, que usualmente es una resolución (para el caso de las adjudicaciones de tierras).
Conforme a derecho y regida por el Derecho Administrativo.	Expedida en un procedimiento administrativo de adjudicación debidamente regulado.
Por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado.	Por la Autoridad Nacional de Administración de Tierras-ANATI- que es la autoridad u organismo público, que de acuerdo al artículo 33 de la Ley 59 de 2010, cuenta con competencia exclusiva (solamente la ANATI puede atender este tema), en materia de adjudicación y reconocimiento de derechos posesorios sobre bienes inmuebles estatales, nacionales, municipales, rurales, urbanos, patrimoniales, territorio insular y zonas costeras.
Para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica.	Para transmitir el derecho de propiedad sobre bienes inmuebles a particulares o a entidades del Estado.

1.2. Efectos del acto administrativo sobre las personas

De acuerdo con el autor panameño Abilio Batista Domínguez, esta clasificación toma en cuenta los

² Artículo 69: Toda actuación administrativa deberá constar por escrito y deberá agregarse al expediente respectivo, con excepción de aquella de carácter verbal autorizada por la ley... (Ley 38 de 2000 de Procedimiento administrativo). Es decir, la regla general es que toda actuación administrativa sea por escrito, salvo excepciones establecidas por la ley.

efectos que el acto puede producir sobre las personas (Batista, 2004):

1. Actos generales: aquellos que se refieren o toman en cuenta a un número de personas indeterminadas (Ejemplo: reglamentos);

2. Actos particulares: son aquellos que se refieren a personas determinadas individualmente (Ejemplo: acto de adjudicación de tierras estatales).

Esta clasificación es importante al momento de determinar el medio de impugnación (Demanda de Nulidad, 1991) que pretende interponer el particular³ ante la Sala III de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Medios de impugnación

Contra los actos generales	Demanda de nulidad porque procede contra actos de carácter general o abstracto.
Contra los actos particulares	Demanda de plena jurisdicción porque procede contra actos de carácter particular, que afectan situaciones jurídicas individuales o concretas, pretendiendo así que se restituya el derecho vulnerado.

1.3. Eficacia del acto administrativo

Para nuestra máxima corporación de justicia, la eficacia es un complemento imprescindible para la validez del acto administrativo (Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, 1991). Sin la eficacia, el acto no tendría connotaciones jurídicas, sino más bien de hecho, es decir, para que surta efectos jurídicos, se requiere que cumpla con los requisitos: ya sea de publicación o el de notificación.

De acuerdo con el autor Batista Domínguez, dependiendo de los efectos que produce el acto, así será el requisito de eficacia:

1. Notificación: firma de la diligencia de comunicación respectiva que debe llevarse a cabo cuando se trate de actos creadores de situaciones jurídicas individuales (actos particulares como, por ejemplo, el acto de adjudicación de tierras),

2. Publicación: difundir en la Gaceta Oficial un acto administrativo en el caso de actos que afectan a un número plural de personas (actos generales como un acuerdo municipal).

³ Después de agotada la vía gubernativa, es decir, que haya utilizado todos los recursos que la ley le otorga (ante la autoridad que lo emitió).

1.4. Prerrogativas del acto administrativo

Los atributos del acto administrativo son tres: presunción de legalidad, la ejecutividad y la ejecutoriedad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 46 de la Ley 38 de 2000:

Artículo 46. *Las órdenes y demás actos administrativos en firme, del Gobierno Central o de las entidades descentralizadas de carácter individual, tienen fuerza obligatoria inmediata, y serán aplicados mientras sus efectos no sean suspendidos, no se declaren contrarios a la Constitución Política, a la ley o a los reglamentos generales por los tribunales competentes.*

Los decretos, resoluciones y demás actos administrativos reglamentarios o aquellos que contengan normas de efecto general, solo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial, salvo que el instrumento respectivo establezca su vigencia para una fecha posterior.

De la lectura del artículo 46 citado, podemos establecer que los actos administrativos en firme (actos particulares) o los actos administrativos publicados en la Gaceta Oficial (actos generales):

- **Se presumen válidos y conforme a la Constitución y la ley** (presunción de legalidad), mientras no sean declarados contrarios por autoridad competente;
- **Pueden ser implementados sin necesidad de una confirmación judicial previa** (ejecutividad), y
- **Pueden ser forzados o cumplidos incluso si son impugnados**, salvo orden de suspensión por autoridad competente (ejecutoriedad).

2. El acto administrativo de adjudicación de tierras estatales

Considerando la definición de acto administrativo que hace la ley, es importante conceptualizar el término adjudicación, que de acuerdo con el numeral 2 del artículo 5 de la Ley 59 de 2010, es entendida como:

Adjudicación: *acto por el cual el Estado le transfiere los derechos de propiedad sobre bienes inmuebles a particulares o a entidades estatales o municipales.*

En otras palabras, el Estado transfiere y titula el dominio de un predio de su patrimonio a través de un acto administrativo de disposición o enajenación (traspasa su derecho de propiedad) a favor de

particulares o entidades del Estado que han cumplido los requisitos determinados en la Ley y su reglamento. El acto administrativo de adjudicación, se materializa a través de una resolución⁴, debidamente motivada y fundamentada en derecho, que es proferida en el procedimiento de adjudicación, y decide el mérito de una petición (es decir, que se decide si se otorga o no la parcela de terreno solicitada), que se denomina resolución de fondo.

La resolución debe contener un número, fecha de expedición, nombre de la autoridad que la emite y una parte motiva (considerando) en el cual, se expliquen los criterios por la cual la ANATI decide adjudicar un predio.

Ahora bien, para emitir ese acto administrativo (resolución de adjudicación), la ANATI requiere cumplir un procedimiento⁵ específico para cada materia y puede ser el regulado por la Ley 37 de 1962⁶ (Código Agrario), la Ley 24 de 2006⁷ (Que regula la titulación masiva), la Ley 80 de 2009⁸ (Reconoce derechos posesorios y regula la titulación en zonas costeras y territorio insular), la Ley 59 de 2010⁹ (Orgánica de la ANATI), así como las normas reglamentarias contenidas en el Decreto Ejecutivo 228 de 2006¹⁰, Decreto Ejecutivo

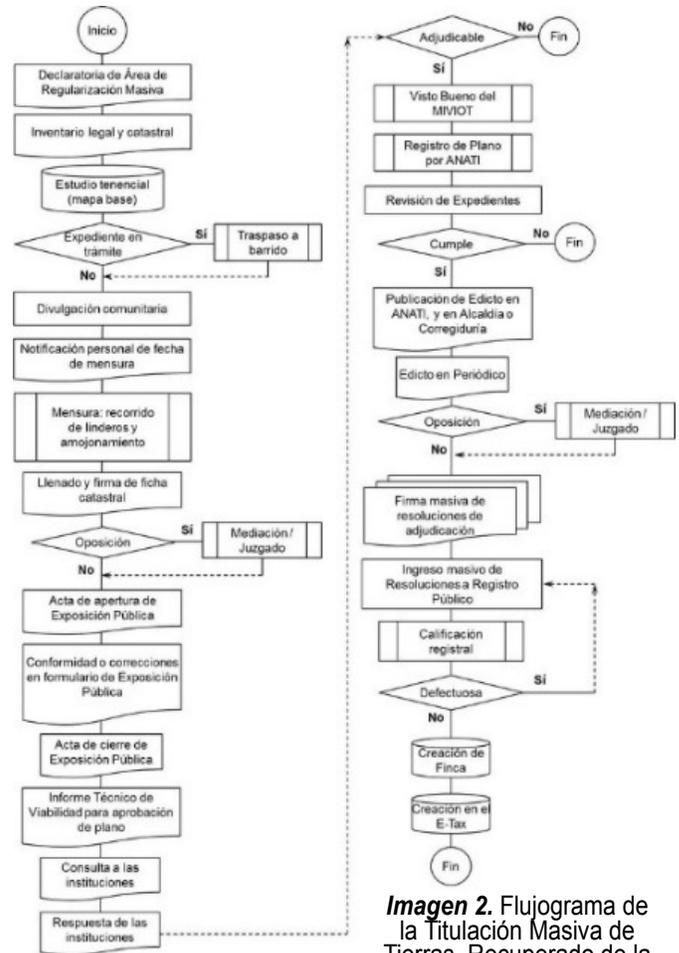


Imagen 2. Flujograma de la Titulación Masiva de Tierras. Recuperado de la página web de ANATI.

4 Numeral 90 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000.

5 Cada procedimiento tiene su regulación, por ejemplo: titulación masiva; titulación de costas, islas y área urbana o titulación de áreas rurales o tierras dedicadas a la actividad agraria. Se traduce en el cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de un procedimiento.

6 Por la cual se aprueba el Código Agrario de la República de Panamá, G.O.14,923 de 22 de julio de 1963.

7 Que declara de orden público y de interés social las actividades de regularización y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado y adopta otras disposiciones, G.O.25,582 de 6 de julio de 2006.

8 Que reconoce derechos posesorios y regula la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo y dicta otras disposiciones, G.O.26,438-B de 31 de diciembre de 2009.

9 Que crea la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, unifica las competencias de la Dirección General de Catastro, la Dirección Nacional de Reforma Agraria, el Programa Nacional de Administración de Tierras y el Instituto Geográfico Nacional Tommy Guardia y dicta otras disposiciones, G.O. 26,638-A de 8 de octubre de 2010.

10 Que reglamenta la Ley 24 de 5 de julio de 2006, que declara de orden público e interés social, las actividades de regularización y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado y adopta otras disposiciones. que reglamenta la ley 24 de 5 de julio de 2006, que declara de orden público e interés social, las actividades de regularización y titulación masiva de tierras que ejecuta el estado y adopta otras disposiciones. G.O. 25,641 de 28 de septiembre de 2006.

45 de 2010¹¹, Acuerdo 19 de 31 de octubre de 2003¹², Acuerdo 34 de 18 de octubre de 2005¹³ y Resolución ADMG-391-2014 de 16 de septiembre de 2014¹⁴ y la Ley 38 de 2000 (procedimiento administrativo general).

11 Que reglamenta la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009 y modifica el Decreto Ejecutivo 228 de 2006, para reconocer derechos posesorios y regular la titulación en las zonas costeras y el territorio insular con el fin de garantizar su aprovechamiento óptimo, y deroga en todas sus partes el Decreto Ejecutivo 41 de 28 de mayo de 2010, G.O.26,556-A de 16 de junio de 2010.

12 Por el cual se deroga el Acuerdo 8 de 18 de diciembre de 2002, y se aprueba el texto de los Anexos uno y dos de los manuales de operaciones de campo para la regularización de predios urbanos y pueblos rurales para la ejecución del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), G.O.25,002 de 5 de marzo de 2004.

13 Por el cual se aprueba una modificación al manual de operaciones de campo para la regularización de predios urbanos en el marco de la ejecución del Programa Nacional de Administración de Tierras (PRONAT), G.O.25,420-A de 2 de noviembre de 2005.

14 Por la cual se deroga el Acuerdo No.51 de 27 de febrero de 2007, del Comité Técnico Operativo del Programa Nacional de Administración de Tierras; se aprueban los nuevos formularios y documentos para los procesos de regularización y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado; y se dictan otras disposiciones, G.O. 27,631 de 29 de septiembre de 2014.

3. Breves consideraciones al Principio de la Irrevocabilidad de los actos administrativos

Antes de reflexionar sobre la revocatoria de los actos administrativos, abordaremos muy brevemente, el Principio de Irrevocabilidad, el cual prohíbe a la Administración revocar los actos que crean, reconocen o declaran un derecho subjetivo a favor de los particulares, hasta tanto la Sala III de la Corte Suprema de Justicia, se pronuncie acerca de su legalidad o ilegalidad (Cfr. Sentencia de 26 de noviembre de 1997), que recoge, a su vez, precedentes al respecto (Sentencias de 28 de agosto de 1997, 16 de abril de 1997, 4 de diciembre, 9 de octubre y 16 de agosto de 1996 y 24 de agosto de 1993).

Lo anterior obedece a un principio capital de seguridad jurídica, que es la base, y por el que discurre el Estado de Derecho. Dentro del citado principio de seguridad, es claro que debe mantenerse la estabilidad del acto administrativo una vez que este, ha sido notificado al interesado.

El principio de irrevocabilidad de los actos administrativos además de estar vinculado necesariamente con la seguridad jurídica, está relacionado -así lo ha expresado la Sala III de la Corte Suprema de Justicia (Cfr. Sentencia de 13 de julio de 1991 y 9 de febrero de 2001, entre otras)- con el principio de buena fe en las actuaciones administrativas, en virtud del cual la Administración no debe proceder de tal modo, que genere consecuencias contrarias al querer de la Ley, en perjuicio de los particulares y en fraude de la confianza que debe propiciar respecto de los asociados. (Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, 2002).

Este principio cardinal del derecho administrativo, no tiene un carácter absoluto, pues, con la entrada en vigencia de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, se incorpora a nuestro procedimiento administrativo, una excepción al principio de irrevocabilidad de los actos administrativos: la revocatoria.

4. La revocatoria administrativa: de oficio o a solicitud de parte interesada

El término revocación proviene del latín “*revocatio*” que, según definición de la Real Academia de la Lengua Española, *es el acto jurídico que deja sin efecto otro anterior por la voluntad del otorgante o la anulación, sustitución o enmienda de la orden o fallo por autoridad distinta de la que había resuelto* (RAE, 2024).

En nuestro país, el numeral 100 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, de procedimiento administrativo general, define revocatoria en el tenor siguiente:

Revocatoria: *decisión adoptada por autoridad competente que deja sin efecto una decisión o acto anterior.*

El término, ha sido definido por nuestra máxima corporación de justicia como “*un poder de la Administración del Estado para volver sobre sus actos, de oficio o a petición de parte, con la finalidad de revisar y poder retirar por sí misma, los actos administrativos viciados, irregulares o inconciliables con el ordenamiento jurídico, a través de un acto administrativo de efecto contrario*” (Sala III, Corte Suprema de Justicia, 2022).

4.1. Naturaleza jurídica de la revocatoria

En cuanto a su naturaleza jurídica, la potestad revocatoria recae exclusivamente sobre la Autoridad que emitió el acto administrativo y se constituye en un acto voluntario y unilateral que lleva a cabo la Administración Pública; siendo un mecanismo excepcional de impugnación, así como una especial prerrogativa y una potestad de la Administración, a fin de evitar que las instituciones del Estado, incurran en decisiones arbitrarias que vulneren o desconozcan injustificadamente derechos adquiridos por terceros; siendo su objeto, salvaguardar el interés público tutelado por la entidad (Sala III, Corte Suprema de Justicia, 2021).

4.2. ¿Cómo opera la revocatoria y cuáles son sus efectos?

La revocatoria opera como una excepción al principio de irrevocabilidad de los actos administrativos, debido a que, la misma autoridad que expide el acto, “retira” de la esfera legal un acto que, hasta ese momento, gozaba

de la plena presunción de legalidad, es decir, despoja al ordenamiento jurídico de un acto administrativo en firme, que hasta ese momento estaba produciendo efectos jurídicos.

La revocatoria del acto administrativo implica la extinción de un acto de carácter individual, por decisión de la propia Administración, basándose en causales o supuestos contenidos en la misma norma y cuyo efecto, es su desaparición del mundo jurídico, aclarando que la solicitud de revocatoria del acto administrativo, se constituye en un procedimiento separado del procedimiento que hasta el momento haya adelantado la Administración.

El profesor colombiano Galvis Ursprung, sostiene que esta figura jurídica se constituye como una herramienta de doble vía, ya que permite la *revisión de actos administrativos* por la autoridad que los expidió, otorgando la posibilidad a este, de expulsarlo del mundo jurídico, además que constituye un control directo que el administrado realiza a la administración, en el entendido que puede controvertir la actividad administrativa realizada en la expedición del acto administrativo (Galvis, 2013).

Adicionalmente, esta figura jurídica contribuye a la “desjudicialización” hasta cierto punto, porque la solicitud de revocatoria al ser tramitada en sede administrativa, permite no acudir directamente a la jurisdicción contencioso administrativa, a discutir si el acto es legal o no.

La revocatoria pareciera estar sustentada en la constatación de un vicio de nulidad relativa en el acto objeto del control administrativo, por ser convalidable, tiene un destino que depende de la administración o bien, por un motivo de inoportunidad o inconveniencia, respecto al interés tutelado, como lo ha sostenido el jurista panameño Olmedo Sanjur. La potestad revocatoria se ejerce con efectos exclusivamente a futuro, es decir, “ex nunc”.

4.3. Revocatoria de oficio de los actos administrativos

En virtud del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, se

introduce en nuestro ordenamiento jurídico el concepto de revocatoria de oficio de los actos administrativos, figura jurídica aceptada y regulada en otros sistemas jurídicos, y se convierte en una verdadera innovación dentro de nuestro régimen legal, donde hasta la fecha de su adopción, regía el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos (Sala III, Corte Suprema de Justicia, 2017).

Respecto a la revocatoria de oficio que pueden ejercer las entidades públicas sobre sus propios actos, se ha señalado que “*consiste en la potestad que la ley confiere a la Administración para que, en cualquier tiempo, incluso de manera directa y de oficio, mediante un nuevo acto administrativo modifique, reforme, sustituya o extinga los efectos jurídicos de un acto administrativo conforme a derecho, aun cuando haya adquirido firmeza debido a que su permanencia ha devenido-por razones externas al administrado-en incompatible con el interés público tutelado por la entidad*” (Sala III, Corte Suprema de Justicia, 2023).

Se hace pertinente citar lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, modificado por el artículo 3 de la Ley 62 de 23 de octubre de 2009 ¹⁵:

Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

- 1. Si fuese emitida sin competencia para ello;*
 - 2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;*
 - 3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y*
 - 4. Cuando así lo disponga una norma especial.*
- En contra de la decisión de revocatoria o anulación, el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconozca la ley.*

La facultad de revocar o anular de oficio un acto administrativo no impide que cualquier

¹⁵ Que modifica un artículo del Código Judicial y autoriza la creación de Tribunales de Descongestión Judicial y dicta otra disposición. G.O.26,396-B de 26 de octubre de 2009. Antes de esta modificación, se requería la anuencia del Ministerio Público para proceder con la revocatoria.

tercero interesado pueda solicitarla, fundado en causa legal, cuando el organismo o funcionario administrativo no lo haya hecho.

Se desprende de la lectura del artículo 62 de la Ley 38 de 2000 que, como requisito de procedibilidad de la revocatoria, la misma debe fundamentarse en alguno de los supuestos establecidos en la norma.

Adicionalmente a los cuatro supuestos descritos, para que opere la revocatoria administrativa, se deben cumplir ciertos presupuestos a saber:

a. Debe tratarse de una **resolución en firme**, es decir, que contra la misma ya no quepa recurso alguno;

b. En la resolución de que se trate, **deben reconocerse o declararse derechos**.

Podemos concluir, que las instituciones solo podrán iniciar la revocatoria de una resolución en firme, previa verificación de la existencia de alguna de las causales establecidas en la Ley, para posteriormente, iniciar un procedimiento administrativo en el cual se respete el debido proceso como las garantías mínimas; concluido el mismo, se puede iniciar la revocatoria del acto administrativo.

La Sala III de la Corte Suprema de Justicia ha expresado en cuanto a la procedibilidad de la revocatoria: “...la figura de la revocatoria, solo puede ser utilizada de forma restrictiva y atendiendo a las causales, que expresamente se establecen en ella. Entendiéndose que el carácter restrictivo que debe dársele a esta figura, obedece ciertamente al contenido de los actos que se pretenden revocar, los cuales se entienden como aquellos que reconocen o declaran derechos a favor de terceros.” (Sala III Corte Suprema de Justicia, 2022).

4.4. Revocatoria administrativa a solicitud de parte interesada

La potestad de revocar, no impide que cualquier tercero interesado¹⁶ pueda solicitarla, fundado en

¹⁶ Cualquier persona natural o jurídica distinta a las partes originarias del procedimiento que demuestre tener un interés legítimo (numerales 59 y 109 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000).

causa legal, cuando la administración no lo haya hecho, sustentado en los supuestos ordenados en el artículo 62 de la Ley 38 del 2000.

Por último, de acuerdo al segundo párrafo del artículo 62 de la Ley 38 de 2000, en contra de la decisión de revocatoria o anulación, el interesado puede interponer, dentro de los términos correspondientes, los recursos que le reconozca la ley.

5. La revocatoria de adjudicación de tierras estatales

La ANATI, tiene la facultad de revocar de oficio sus propios actos y se justifica la actuación directa de la referida entidad, para adoptar los correctivos necesarios y restituir las cosas a su estado originario (cuando la resolución de adjudicación no ha sido inscrita en el Registro Público).

Constituida la revocatoria de adjudicación de tierras estatales, se entiende como una disposición emanada de un despacho administrativo¹⁷, en consecuencia, es un acto de naturaleza administrativa.

5.1. Revocatoria fundamentada en la falta de competencia

Esta causal de revocatoria, ha generado un amplio debate en la doctrina patria. El autor panameño Abilio Batista Domínguez considera que, cuando se pretenda la extinción de un acto administrativo por razones de competencia, se deberá recurrir a la anulación.

Asimismo, en la Consulta N°C-210-01 de 31 de agosto de 2001, emitida por la Procuraduría de la Administración, se aborda el tema de la revocación por incompetencia y de acuerdo a esta, lo procedente es iniciar un proceso administrativo de anulación contemplado en el numeral 2 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000¹⁸, brindando todas las garantías del debido proceso, propiciando así, su demanda por anulación utilizando la correspondiente acción de ilegalidad ante la Sala III de la Corte Suprema de Justicia, teniendo efectos “ex tunc”, es decir, desde el pasado.

¹⁷ Artículo 64 de la Ley 38 de 2000, del inicio de los procesos.

¹⁸ Se incurre en vicio de nulidad absoluta en los actos administrativos dictados por autoridades incompetentes.

El autor panameño Carlos Gasnell, en la conferencia denominada “Los vicios invalidantes y los actos administrativos” dictada ante la Procuraduría de la Administración, manifestó que “...*hay autores que consideran que no, que la norma habilita expresamente, pero ¿y qué pasó con el tema que llama el Procurador de que hay derechos adquiridos por terceros, de la seguridad jurídica y todos los otros principios complementarios al de legalidad que están alrededor de estas actuaciones? No, entonces aquí hay un tema, hay una incoherencia entre el objetivo y los derechos de los particulares que justamente se quieren salvaguardar...*”

Siguiendo este orden de ideas, mantenemos un pensamiento intermedio entre los dos juristas. Consideramos que en el caso de la revocatoria de resoluciones de adjudicación que no han sobrepasado la sede administrativa de la ANATI (que no están inscritas en el Registro Público), operan los supuestos establecidos en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000.

No obstante, frente a la inscripción registral, la revocatoria no tiene efectos, es decir, la revocatoria es ineficaz ante resoluciones de adjudicación inscritas en el Registro Público, tema que se presenta como una excepción a esta figura y lo precedente, es la anulación del acto y la consecuente cancelación de su inscripción en el Registro Público de Panamá a través un pronunciamiento jurisdiccional.

5.1.1. ¿Por qué no procede la revocatoria administrativa de la adjudicación inscrita en el Registro Público de Panamá?

Me permito antes de explicar lo que sucede con la revocatoria en el supuesto de la adjudicación inscrita, exponer de forma muy sencilla, la teoría denominada del **título y el modo**¹⁹ para adquirir el derecho de propiedad de bienes inmuebles, regulada en el Código Civil patrio. Esta teoría indica que **solo con la inscripción del título, se adquiere el derecho real.**

¹⁹ Artículos 1220 y 1232 del Código Civil de la República de Panamá. En el caso que nos ocupa, la adjudicación < acto de voluntad de traspasar (título)> y la inscripción en el Registro Público <acto de efectiva enajenación (modo)>.

Lo anterior quiere decir que, la resolución de adjudicación **no constituye, por sí sola, el derecho de propiedad**, es solo el acto por el que se establece la voluntad de enajenación del derecho (de traspasar el bien), ya que para que tenga la calidad de dueño y sea oponible a terceros (demostrar que es dueño de la tierra) **se requiere su inscripción previa en el Registro Público de Panamá**, siendo el acto por el que se realiza efectivamente la enajenación por el transmitente.



Imagen 3. Representación gráfica de la Teoría del Título y Modo.

El artículo 7 de la Ley 24 de 5 de julio de 2006²⁰ establece la obligatoriedad de la inscripción en el Registro Público de la adjudicación en áreas de titulación masiva:

Artículo 7. El proceso de adjudicación de bienes inmuebles ubicados en las áreas declaradas zonas de regularización y titulación masiva de tierras, así como la respectiva inscripción en el Registro Público de los derechos de propiedad sobre ellos constituidos serán obligatorios (Lo subrayado es nuestro).

Asimismo, el artículo 67 de la Resolución ANATI-ADMG-243 de 26 de septiembre de 2017, establece la obligatoriedad de la inscripción de la titulación para los procedimientos basados en la Ley 37 de 21 de septiembre de 1962 y la Ley 80 de 31 de diciembre de 2009:

Artículo 67. Inscripción de la Resolución de Adjudicación. Cuando se trate de resoluciones de adjudicación basadas en la Ley 37 de 1962, una vez firmada y certificada la firma del Administrador General, junto a una copia autenticada del plano registrado en formato

²⁰ “Que declara de orden público y de interés social las actividades de regularización y titulación masiva de tierras que ejecuta el Estado y adopta otras disposiciones”, publicada en la Gaceta Oficial N°25,582 de 6 de julio de 2006.

digital, se ingresará a la oficina provincial autorizada del Registro Público para que ésta practique la correspondiente inscripción...

Tratándose de resoluciones de adjudicación con fundamento en la Ley 80 de 2009, luego de firmada y debidamente notificada se procederá a obtener una copia autenticada de ella, y ésta, junto a una copia autenticada del plano registrado en formato digital y con el sello final del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, se ingresará a la oficina provincial autorizada del Registro Público para que ésta practique la correspondiente inscripción...
(Lo resaltado es nuestro).

De la lectura de las normas transcritas, se entiende, que la inscripción procede por imperio de la ley (la propia norma así lo ordena) y los términos bajo los cuales debe practicarse la misma, con sustento en el artículo 1756 del Código Civil:

Artículo 1756. *Sólo pueden inscribirse en el Registro los títulos que consten de escritura pública, de sentencia o auto ejecutoriado o de otro documento auténtico expresamente determinado por la ley para este efecto (Lo subrayado es nuestro).*

De acuerdo con la Ley 24 de 2006 y procedimientos reglamentarios de la ANATI, la resolución de adjudicación se constituye en un documento auténtico sujeto a inscripción obligatoria en el Registro Público.

Ahora bien, inscrita la adjudicación en el Registro Público, **nace a la vida jurídica una finca** y la titularidad de dicho predio, **pasa a manos de un particular**, constituyéndose en un bien inmueble de propiedad privada y en atención a esto, **nace un derecho**: el derecho a la propiedad privada, resguardado por el artículo 47 constitucional:

Artículo 47. *Se garantiza la propiedad privada adquirida con arreglo a la Ley por personas jurídicas o naturales.*

...

Como el derecho a la propiedad privada está constitucionalmente protegido, la ANATI no está facultada para ordenar al Registro Público que anule la inscripción, en virtud de la revocatoria del acto,

porque si bien es cierto, la institución está facultada por ley para revocar directamente o a solicitud de tercero interesado sus propios actos, el procedimiento de revocatoria de adjudicaciones inscritas en el Registro Público sobrepasa la esfera administrativa (por falta de competencia, es decir, que no corresponde a sus funciones).

En definitiva, la revocatoria resulta ineficaz frente a la inscripción registral, toda vez que al tratarse de una propiedad privada²¹, su inscripción en el Registro Público no puede desconocerse, ni alterarse o invalidarse, pues si así se hiciera, supondría desconocer la certeza jurídica de que gozan las inscripciones registrales de bienes inmuebles (Sala III, Corte Suprema de Justicia, 2006).

Considerando lo anterior, la inscripción solamente puede ser cancelada por los Tribunales Ordinarios mediante auto o sentencia ejecutoriada (Sala Civil, Corte Suprema de Justicia, 2001) o por escritura pública o documento auténtico presentado por quien a favor tenga una inscripción, de conformidad con el artículo 1784 del Código Civil ²²:

Artículo 1784. *No se cancelará una inscripción sino en virtud de auto o sentencia ejecutoriada o de escritura o documento auténtico en el cual expresen su consentimiento para la cancelación la persona a cuyo favor se hubiere hecho la inscripción o sus causahabientes o representantes legítimos.*

Podemos concluir que, para cancelarse la inscripción en el Registro Público, deberá cumplirse con los procedimientos establecidos en el Código Civil, es decir, la resolución de adjudicación debidamente inscrita se constituye en la prueba idónea, para solicitar al órgano jurisdiccional que se pronuncie respecto a la legalidad de la adjudicación y la cancelación de su inscripción en el Registro Público.

²¹ La Nación ya no es titular o propietaria de la tierra, porque con la adjudicación, traspasó su derecho de propiedad a un particular; por lo tanto, no puede disponer de una tierra que no le pertenece.

²² Procuraduría de la Administración, Consultas N°C-168-07 de 13 de septiembre de 2007, N°C-196-07 de 01 de noviembre de 2007 y Consulta N°C-029-16 de 23 de marzo de 2016.

En la práctica, frente a la solicitud de revocatoria de adjudicación debidamente inscrita, la ANATI por no contar con la competencia para conocer dichas revocatorias, se inhibe de su conocimiento²³ (es decir, a través de una resolución explica las razones por las que no puede tramitar la solicitud de revocatoria y no se pronuncia sobre el fondo de la solicitud), por tratarse de inmuebles de propiedad privada y su inscripción solo puede ser cancelada de conformidad con lo establecido en el artículo 1784 del Código Civil.

5.2. Revocatoria fundamentada en declaraciones o aportación de pruebas falsas

La situación aquí planteada, se presenta en relación con los actos administrativos que se obtienen ya sea, producto de un engaño, o incluso, pudieron ser generados producto de la posible comisión de un hecho punible (es decir, un delito²⁴).

Los actos administrativos obtenidos por medio de engaño o a través de medios ilícitos, no pueden obligar al Estado, por ello, la revocatoria se entiende referida a esa voluntad (viciada), pues ningún acto de persona natural o jurídica ni del Estado, por supuesto, ocurrido de manera ilícita o a través de un engaño, podría considerarse como factor de responsabilidad para su acatamiento.

Este supuesto se encuentra contenido en el numeral 2 del artículo 62 de la Ley 38 de 2000:

Artículo 62. Las entidades públicas solamente podrán revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que reconozcan o declaren derechos a favor de terceros, en los siguientes supuestos:

- 1...
2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla...

²³ Se pronuncia a través de una resolución inhibitoria, es decir, una resolución que no decide el fondo del proceso.

²⁴ Son delitos las conductas tipificadas como tales en este Código (Penal) o en otras leyes que establecen tipos penales (art.24 del Código Penal).

Sin embargo, es importante mencionar, que el medio para lograr ese objetivo (la adjudicación) debe ser eficaz para obtener el resultado, ya que es obvio que, si algún efecto se produce, este debe provenir de una causa eficiente, es decir, el medio para producir un acto administrativo viciado en su consentimiento, por vicios en la formación del acto administrativo (valga la redundancia), y por esa vía, es por la que se puede llegar a la conclusión de la revocatoria de tal acto.

En el supuesto que el acto administrativo haya sido producto de declaraciones y pruebas falsas (de acuerdo a lo expuesto en la Consulta C-210-01 emitida por la Procuraduría de la Administración), de manera oficiosa, la Administración puede revocar sus actos, siempre y cuando se cumplan dos condiciones esenciales, a saber²⁵:

1. Que se trate de pruebas o elementos fundamentales, sin los cuales no se habría producido el acto administrativo. Es decir, que la falsedad debe referirse a elementos de prueba que han propiciado en el administrador, la convicción de que el estado de las cosas era de una determinada manera, cuando en realidad los hechos eran distintos y contrarios.

2. Que **haya habido un proceso de serena constatación de las declaraciones y de las pruebas aportadas**, del cual haya surgido la conclusión contundente y rotunda de que la Administración no tuvo la posibilidad de conocer, de parte del ciudadano, la verdadera situación de hecho y de derecho. Es decir, que se dé perfecta cuenta del engaño y que en verdad sea constatable.

Lo anterior quiere decir, que cuando se invoque esta causal, será preciso que el peticionario aporte elementos de juicio suficientes para acreditar la configuración de la misma, que la ocurrencia de medios ilegales debe ser debidamente probada y haciendo referencia al especialista en derecho administrativo Gustavo Penagos, en relación con la carga de la prueba, “... en las actuaciones administrativas se debe observar los principios de la carga de la prueba, la cual corresponde a los acusadores...” (Penagos, 1995).

²⁵ Procuraduría de la Administración, Consulta N°C-210-01 de 31 de agosto de 2001.

No se trata de situaciones en las cuales la autoridad pueda intuir la ilegalidad de los medios usados para obtener o provocar el acto administrativo que revoca, deben mostrarse las evidencias de ello; tampoco lo es la simple sospecha; debe ser entendida tal actuación ilícita, como un vicio en la formación de la voluntad de la administración que la inducen a incurrir en un error²⁶.

Para hacer uso de este supuesto, deben existir elementos suficientes o evidencia de que medió un actuar irregular por parte del titular del derecho reconocido en el acto. En esa medida, en la motivación del acto revocatorio, la Administración está obligada a dejar constancia expresa, acerca de los elementos de juicio que la llevaron a tal conclusión, lo cual implica, la aplicación de un procedimiento que permita a la administración reunir dichos elementos de juicio.

En cambio, si la Administración considera que las falsedades dicen relación con un acto delictivo, debería dejar de revocar e iniciar el procedimiento de anulación, ya que este acto administrativo es causal de anulación y debe poner en conocimiento del hecho²⁷ a las autoridades competentes, para que el Estado, a través del Órgano respectivo, imponga las sanciones que correspondan al particular que hubiese obrado con dolo.

Refiere la norma penal, que, como presupuesto fundamental, la conducta típica (delito) requiere que el sujeto activo acuda al dolo (es decir, con voluntad o intención), teniendo plena certeza de que su propósito es inducir a error al servidor administrativo a través de informaciones falsas, todo ello con la finalidad de obtener un beneficio, el cual no habría sido posible, si la información ofrecida hubiese correspondido a la verdad.

5.2.1. La revocatoria administrativa frente a una investigación en la que la Procuraduría General de la Nación ha constatado la existencia de irregularidades en la adjudicación de predios

²⁶ Procuraduría de la Administración, Consulta N°C-068-17 de 10 de julio de 2017.

²⁷ Numeral 1 del artículo 83 del Código Procesal Penal que dispone: los funcionarios públicos, tienen obligación de denunciar acerca de los delitos de acción pública que, en el ejercicio de sus funciones o en ocasión de estas, lleguen a su conocimiento.

De acuerdo con la Consulta C-121-23 de 22 de agosto de 2023 emitida por la Procuraduría de la Administración, “...la revocatoria de un acto administrativo es viable si se cumplen los presupuestos que contempla el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000...”, salvo que la resolución se encuentre inscrita en el Registro Público, que en cuyo caso, deben cumplirse los presupuestos del artículo 1784 del Código Civil. Es decir, que no necesariamente tiene que acudirse a la vía penal para que dicha instancia pueda revocar el acto administrativo, salvo que la adjudicación conste inscrita en el Registro Público.

Para concluir este apartado, nos referiremos al contenido del artículo 63 de la Ley 38 de 2000:

Artículo 63. *Tampoco podrán revocarse de oficio los actos administrativos emitidos para dar cumplimiento a una orden de un tribunal o de una agencia del Ministerio Público.*

La norma transcrita, de acuerdo al autor Batista Domínguez, refiere el caso cuando un ente jurisdiccional o el Ministerio Público, dicta la suspensión de un servidor público por ser objeto de un proceso penal que tenga señalada pena de prisión y la Administración dispone lo conducente para hacer efectiva dicha orden. No podría entonces luego de haber dictado un acto para dar cumplimiento a la referida orden, revocarlo sin orden de los funcionarios antes mencionados.

5.3. Revocatoria fundamentada en caso que el afectado consienta la revocatoria

La revocatoria de un acto administrativo es viable, si se cumplen los presupuestos que contempla el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, y de igual forma, si la resolución se encuentre inscrita en el Registro Público, deben cumplirse los presupuestos del artículo 1784 del Código Civil.

5.4. Revocatoria fundamentada en una disposición de una norma especial

En la actualidad, el procedimiento de revocatoria de adjudicación de predios estatales, se rige por lo establecido en el artículo 62 de la Ley 38 de 2000, por lo que no existe una norma especial que regule este tema en particular.

8. Conclusiones

1. La revocatoria es una potestad de la administración, que debe ser siempre motivada, describiendo las razones de interés público que la sustentan.

2. Contra la decisión de revocatoria podrá el interesado interponer los recursos reconocidos por la ley, dentro del término legal correspondiente.

3. La revocatoria administrativa resulta ineficaz frente a la inscripción registral.

4. En una futura reforma a la Ley 38 de 2000 en lo referente a la figura de la revocatoria, se pudiese pensar en la incorporación de aspectos como la distinción de los términos anulación y revocatoria, abordar el tema de la ineficacia de la revocatoria frente a la inscripción registral como tema que se presenta como una excepción a la figura.

9. Referencias bibliográficas

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Código Civil de la República de Panamá.
- Código Penal de la República de Panamá.
- Código Judicial de la República de Panamá.
- Código Procesal Penal de la República de Panamá.
- Penagos, Gustavo (1995), Vía Gubernativa, Ediciones Ciencia y Derecho, Segunda Edición, Colombia.
- Batista Domínguez, Abilio (2004), La Revocación de los Actos Administrativos según el Procedimiento Administrativo General y la Ley 38 de 2000, Editorial Portobelo, Panamá.
- [FIAN Internacional \(2018\), Reporte Anual de la FIAN 2017.](#)
- Benavides, Víctor (2012), Compendio de Derecho Público Panameño, Ediciones Jurídicas Andrés Morales, Colombia.
- Gilbert, Jérémie (2013), Derecho a la tierra como derecho humano: Argumentos a favor de un derecho específico a la tierra. En 18 SUR 123-145. (SUR - REVISTA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS).
- Galvis Ursprung, Eduardo José (2013), Revocatoria Directa, San José de Cúcuta, Universidad Libre, Colombia.
- [Real Academia Española \(2024\), Diccionario de la lengua española.](#)

[-Gasnell, Carlos. Conferencia: Los vicios invalidantes y la revocatoria de los actos administrativos según la Ley 38 de 31/7/2000, Procuraduría de la Administración, 2023.](#)

[-Autoridad Nacional de Administración de Tierras \(ANATI\), Requisitos para la titulación masiva de tierras.](#)

[-Procuraduría de la Administración, Consulta N°C-210-01 de 31 de agosto de 2001.](#)

[-Procuraduría de la Administración, Consulta N°C-168-07 de 13 de septiembre de 2007.](#)

[-Procuraduría de la Administración, Consulta N°C-196-07 de 01 de noviembre de 2007.](#)

[-Procuraduría de la Administración, Consulta N°C-029-16 de 23 de marzo de 2016.](#)

[-Procuraduría de la Administración, Consulta N°C-068-17 de 10 de julio de 2017.](#)

[-Procuraduría de la Administración, Consulta N°C-121-23 de 22 de agosto de 2023.](#)

-Corte Suprema de Justicia, Sala III, República de Panamá, Demanda de Nulidad, Magistrado Ponente: Arturo Hoyos, **17 de enero de 1991.**

-Corte Suprema de Justicia, Sala III, República de Panamá, Demanda de Nulidad, Magistrado Ponente: Arturo Hoyos, **15 de mayo de 1991.**

-Corte Suprema de Justicia, Sala III, República de Panamá, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, Magistrado Ponente: Adán Arnulfo Arjona, **26 de febrero de 2002.**

-Corte Suprema de Justicia, Sala III, República de Panamá, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, Magistrado Ponente: Víctor Benavides, **27 de julio de 2006.**

-Corte Suprema de Justicia, Sala III, República

de Panamá, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, Magistrado Ponente: Víctor Benavides, **05 de marzo de 2015.**

-Corte Suprema de Justicia, Sala III, República de Panamá, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, Magistrado Ponente: Abel Augusto Zamorano, **11 de mayo de 2017.**

-Corte Suprema de Justicia, Sala III, República de Panamá, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, Magistrado Ponente: Carlos Alberto Vásquez Reyes, **30 de diciembre de 2021.**

-Corte Suprema de Justicia, Sala III, República de Panamá, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, Magistrado Ponente: María Cristina Chen Stanziola, **26 de mayo de 2022.**

-Corte Suprema de Justicia, Sala III, República de Panamá, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, Magistrado Ponente: Cecilio Cedalise Riquelme, **09 de noviembre de 2022.**

-Corte Suprema de Justicia, Sala III, República de Panamá, Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, Magistrado Ponente: Carlos Alberto Vásquez Reyes, **09 de mayo de 2023.**

La extinta prerrogativa de las licencias con sueldo de las autoridades locales



Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá. Maestría en Dirección y Gestión Pública Local, por la Universidad Carlos III -Madrid, España- en conjunto con CEMCI- UIM-Fundemuca y cuenta con Diplomado en Derecho Administrativo.

Ha prestado servicios como Consultora para el HPNUD, BID, UNICEF, USAID, entre otros organismos internacionales; docente universitaria en temas relacionados con Gestión Pública, Gobiernos Locales y Descentralización; autora de artículos publicados en diarios de circulación nacional y un

sinnúmero de manuales de sistematización jurídica, integridad y organización del Gobierno Municipal. Ha prestado servicios en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) como Coordinadora del Programa de Desarrollo Municipal y Apoyo a la Descentralización, así como Asesora Técnica del Municipio de Panamá, en la elaboración de normativa relacionada con la política municipal.

En la actualidad, es abogada de la Secretaría de Asuntos Municipales de la Procuraduría de la Administración.

Ada Vergara V.

Abogada de la Secretaría de Asuntos Municipales de la Procuraduría de la Administración.

<https://orcid.org/0009-0006-7677-4880>

La extinta prerrogativa de las licencias con sueldo de las autoridades locales

Contenido

1. Antecedentes. 2. Sobre la Sentencia de 14 de marzo de 2022, que pone fin a las licencias con sueldo, que favorecían a las autoridades locales electas. 3. Una nueva acción legislativa y el pronunciamiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia. 4. Referencias bibliográficas.

Resumen

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de 14 de marzo de 2022, declaró inconstitucional la frase “con sueldo” contenida en los artículos 72 y 83 de la Ley 37 de 2009 “Que descentraliza la Administración Pública”. Ambos artículos amparaban a los Alcaldes, Vicealcaldes, Representantes de Corregimientos y sus suplentes a gozar de licencia con sueldo.

De acuerdo con esta normativa, los servidores públicos que laboraban en entidades del Estado, al resultar elegidas en el cargo de elección popular, podían seguir devengando el salario de la institución, y también el sueldo como autoridad local.

Abstract

The Plenary of the Supreme Court of Justice, by means of a Ruling dated March 14, 2022, declared unconstitutional the phrase "with salary" contained in Articles 72 and 83 of Law 37 of 2009 "Decentralizing the Public Administration". Both articles protected mayors, deputy mayors, representatives of townships and their alternates to enjoy paid leave of absence.

According to these regulations, public servants working in State entities, upon being elected in the popularly elected position, could continue to earn the salary of the institution, and also the salary as local authority.

Palabras claves

Licencias con sueldo, salario, autoridades locales, descentralización, servidores públicos, alcalde, vicealcalde, representante de corregimiento, doble salario.

Keywords

Paid leave, salary, local authorities, decentralization, public servants, mayor, deputy mayor, township representative, double salary.

1. Antecedentes

Esta prerrogativa, que contempló la Ley 37 de 2009, tiene su antecedente en la Ley 53 de 1984 “Por la cual se reforma la Ley 105 de 8 de octubre de 1973”, que en ese momento beneficiaba a los Representantes de Corregimiento. Modificación que acontece, luego del cambio constitucional del año 1983 a la Constitución Política de 1972, que trajo consigo la reforma sustancial al Órgano Legislativo. Se constituye la Asamblea Legislativa, integrada

por “legisladores” elegidos por circuitos electorales, dejando atrás, el sistema de la “Asamblea Nacional de Representantes de Corregimiento”, organismo de representación conformado por los representantes de corregimiento, que tenía la función de legislar, junto con el Consejo Nacional de Legislación (Fábrega, 1991).

De esa manera, se le aparta de participar de la función legislativa, conservando las propias en el

corregimiento, la de Concejal en el municipio y, como miembro del Consejo Provincial de Coordinación.

La norma del 84, modificatoria de la Ley 105, fue la que originó la prerrogativa de las licencias con sueldo y la posibilidad de la duplicidad de salarios, disponiendo lo siguiente:

“Artículo 9: *Durante el término de los cinco (5) años para el cual fueron electos, los Representantes de Corregimiento que laboren en Entidades del Estado gozarán de licencia con sueldo. El tiempo será reconocido para efectos de jubilación, sobre sueldos, vacaciones aumentos de salario, décimo tercer mes y cualquier otro derecho de prestaciones que tengan los Servidores Públicos”.*

Poco después, se aprueba la Ley 10 de 1987², que modifica la Ley 106 de 1973 “Sobre Régimen Municipal”, lo que permitió el goce de la licencia sin derecho a sueldo a los alcaldes que laboraban en entidades públicas o privadas, facilitando su regreso al puesto de trabajo, una vez concluido el período de gobierno, pero no al doble salario, como sí ocurría con los Representantes de Corregimiento. Se les permitió, la licencia con sueldo, solo cuando el salario como Alcalde resultaba inferior, expresando literalmente que: *“En ningún caso el alcalde podrá percibir dos o más salarios pagados por el Estado”.* Idea que, por cierto, sirvió de guía a la Ley 376 de 2023, de la que nos referiremos más adelante.

Frente a esa evidente desigualdad, y seguro ante las reclamaciones de los Alcaldes, se dicta la Ley 25 de 1996 “Por la cual se dictan norma relativas a las ausencias especiales de los Alcaldes Municipales”³, que adiciona los artículos 46 A y 46 B, a la Ley 106 de 1973, se procede a reconocer las licencias con sueldo a los Alcaldes, equiparándolos a las condiciones que ostentaban los Representantes de Corregimiento.

No fue entonces hasta la Ley 37 de 2009, que se

incorporó a los Vicealcaldes, y los suplentes de Representantes. Pero debido a la suspensión de la vigencia de esta ley, hasta el 2014, que se mantuvo inaplicada, no les fue extensiva la prerrogativa⁴. Mientras que los cargos principales, no se vieron afectados, porque la Ley 77 de 2009, que suspendía la vigencia, a su vez restituyó la vigencia del artículo 9, de la Ley 105 de 1973, que reconocía el derecho a las licencias con sueldo a los Representantes, y en el caso de los Alcaldes seguía vigente la Ley 25 de 1996.

Restablecida la vigencia de la Ley 37 de 2009, adquiere plena eficacia jurídica los artículos 72 y 83, que reconocen a favor de los cargos electos, lo siguiente:

- El goce de licencia con sueldo,
- El reconocimiento durante todo el tiempo de licencia a que se le compute para la jubilación,
- Sobresueldo y,
- Otros beneficios que puedan darse en presente o en el futuro en su condición de servidor público.

A los empleados del sector privado, se le consideró la licencia. Sin mayores alusiones, al alcance de la misma, a diferencia de los funcionarios que prestaban servicios en las diferentes instituciones. Veamos:

Artículo 72. *El Representante de Corregimiento y su suplente electo gozarán de licencia con sueldo en el cargo público, no podrán ser despedidos y el tiempo de licencia le será reconocido para jubilación, sobresueldo o cualquier otro beneficio. En el caso de laborar en la empresa privada gozarán de licencia”.*

Artículo 83. *El Alcalde y el Vicealcalde electo gozarán de licencia con sueldo en el cargo público. No podrán ser despedidos y el tiempo de licencia les será reconocido para jubilación, sobresueldo o cualquier otro beneficio. En el caso de laborar en la empresa privada gozarán de licencia”.*

En la medida que se incorporaron los Vicealcaldes y los suplentes, la lista de beneficiados con las

1 Véase Gaceta Oficial 20,210, publicada el 21 de diciembre de 1984.

2 Ley 10 de 1987 de 23 de julio de 1987 “Por la cual se adiciona la Ley 106 de 1973 modificada por la Ley 52 de 1984”. Gaceta Oficial 20854 de 30 de julio de 1987.

3 Véase Gaceta Oficial 22,925, publicada el 6 de diciembre de 1995.

4 La Ley 37 de 2009 “Que descentraliza la Administración” fue suspendida por la Ley 77 de 27 de noviembre de 2009 “Que suspende la vigencia de la Ley 37 de 2009, Que descentraliza la Administración Pública y reestablece la vigencia de disposiciones legales”. En el artículo 1, dice que la suspensión es hasta el 30 de junio de 2014. Véase Gaceta Oficial 26,421-A, publicada el 4 de diciembre de 2009.

prerrogativas salariales, fue incrementándose a nivel nacional⁵. El impacto financiero recaía en el presupuesto general del Estado, toda vez que los salarios de los Representantes de Corregimiento, se cubren dentro de la **planilla de gobierno central**⁶, y la de los Alcaldes, del **presupuesto municipal**.

Además, mientras el funcionario electo estuviera en goce de la licencia, en ese lapso, la institución pública, debía nombrar a una persona de forma interina o temporal, hasta el retorno al puesto.

El doble salario generado, lo constituía el sueldo percibido por parte de la institución en la que estaba laborando, bajo la modalidad de nombramiento o contrato. Se trate de entidad del gobierno central, autónoma o descentralizada, u otra cualquiera de la que reciba una remuneración del Estado, además del sueldo de Representante de Corregimiento.

La condición de la licencia con sueldo de los Alcaldes y Representantes principales y suplente era especialísima. Porque si bien, el ordenamiento jurídico, contempla el goce de licencias, también determina los parámetros para ser solicitadas y otorgadas por la entidad pública. Pero la Ley 37 de 2009, así como las leyes previas que las concedían, generaron un mecanismo especial. No era una cuestión discrecional de la entidad otorgarla, pues constituía propiamente un derecho subjetivo, a favor de la autoridad electa.

La Ley 9 de 1994,⁷ marco regulatorio de la carrera administrativa, establece tres categorías de licencias, estas son:

a. Las **licencias con sueldo**, que se otorgarán por

⁵ Según el Informe de la Contraloría General de la República, Dirección Nacional de Fiscalización General, 30 alcaldes de 81, y 172 representantes de corregimiento, de 681, gozaban de licencia con sueldo. Informe incorporado en la publicación del diario La Prensa. 22 de marzo de 2021. El 40% de los alcaldes tiene licencia con sueldo. <https://www.prensa.com/impres/panorama/el-40-de-los-alcaldes-tiene-licencia-con-sueldo/>.

⁶ Véase la nota C-SAM-07-24 de 3 de marzo de 2022. Procuraduría de la Administración. Ref. Derecho al pago de vacaciones de funcionarios elegidos por medio del voto popular. <https://www.procuraduria-admon.gob.pa/>

⁷ Ley 9 de 1994 Texto Único de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, ordenado por la Ley 23 de 2017. Artículos 88, 89, 90.

estudio, capacitación, representación, ya sea de la institución, Estado o el país, y la representación de la asociación de servidores públicos;

b. Las **licencias sin sueldo**, concedidas al asumir un cargo de elección popular, al asumir un cargo de libre nombramiento y remoción, estudiar, y asuntos personales, y

c. Las **Licencias especiales las remuneradas por el sistema de seguridad social**, por gravidez, enfermedad que produzca incapacidad superior a quince días y riesgos profesionales.

De acuerdo con dicha ley, permite a las autoridades locales de elección el goce de la licencia sin sueldo, excluyéndolas del posible beneficio de las licencias con sueldo.

2. Sobre la Sentencia de 14 de marzo de 2022, que pone fin a las licencias con sueldo, que favorecían a las autoridades locales electas

Después de una larga vigencia en el sistema jurídico, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia del 14 de marzo de 2022, pasó a declarar QUE SON INCONSTITUCIONALES las palabras "con sueldo" contenidas en los artículos 72 y 83 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 "Que descentraliza la Administración Pública"⁸.

En resumen, la Sentencia del Pleno, alude a principios insoslayables contenidos en la Carta Magna, que se vieron afectados, como lo fue, el fuero y privilegio de un sector, frente a otros generando desigualdad, la afectación al servicio público ante la ausencia de quien debe prestar su servicio dentro de una jornada laboral, y por la cual recibe una remuneración justa, y la expresa limitación a obtener sueldos con jornadas simultáneas.

En las consideraciones del Pleno, advierte que lo establecido en los artículos 72 y 83, "al establecerse la licencia "...con sueldo..." *conlleva un fuero o privilegio para los Representantes de Corregimientos, sus suplentes, los Alcaldes y los Vicealcaldes electos, en detrimento de otras personas que, en principio,*

⁸ Demanda promovida por el Licdo. Roberto Ruiz Díaz. Acción de Inconstitucionalidad.

se encuentran en la misma situación. Y es que, este *distingo* implica una limitación o restricción injusta; un trato desfavorable para determinadas personas que, en principio, se encuentran en la misma situación que otras, valga la redundancia, que reciben un trato favorable.”, contraviniendo el artículo 19 de la Constitución Política.

Pero en este punto, el Pleno de la Corte, también observa que, en esa dimensión de los derechos y garantías constitucionales, la normativa declarada inconstitucional, generaba un sistema de exclusión y desfavorable, para quienes se encuentran en la misma situación.

Otro de los aspectos destacados, es que se estimó vulnerado el artículo 302 de la Constitución Política, que instruye a los servidores públicos, la obligación de ejercer personalmente la función para la cual han sido designados o escogidos, lo cual dará derecho a recibir una remuneración justa. Dice la Corte:

“...es importante insistir que el ejercicio de la función pública conlleva a que el servidor ejerza sus tareas en el tiempo por el cual ha sido designado o nombrado, así como el cumplimiento efectivo de la jornada laboral y de todas aquellas obligaciones que le atañen. Es así que, conforme al tiempo designado, el Estado debe retribuir en forma adecuada el servicio prestado. Esto es, que el funcionario público elegido para laborar en un tiempo definido tendrá derecho al salario correspondiente al lapso en que, efectivamente, se encargue de una función pública.”

Y por supuesto, la vulneración al artículo 303 de la Constitución Política, que impide a los servidores públicos percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, ocupando posiciones que exigen jornadas simultáneas de trabajo, salvo las excepciones previstas en la ley.

3. Una nueva acción legislativa y el pronunciamiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia

Ante la situación generada por la Sentencia de

14 de marzo de 2022, en la Asamblea Nacional, se impulsa un nuevo proyecto legislativo, que busca ofrecer a las autoridades electas, gozar de una licencia con sueldo, si el salario como Alcalde, Vicealcalde, Representante de Corregimiento o suplente, era inferior al que devengaba en la institución en que laboraba al momento de ser electo. Así, podrían aplicar a la licencia con sueldo, renunciando al salario al que tendrían derecho como autoridad local.

Luego de debates y de un veto parcial queda aprobada la Ley 376 de 31 de marzo de 2023, “Que modifica artículos de la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, y dicta otras disposiciones”⁹, que permitía la licencia con sueldo, solo si se renunciaba al salario como autoridad local. Es decir, albergaba la posibilidad de que el Alcalde o Representante de Corregimiento, escogiera el mejor salario; algo muy parecido a la Ley 10 de 1987.

El mecanismo previsto en dicha ley, no pudo ser ensayado, porque al entrar en vigor el periodo de gobierno (2024-2029), el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, dicta la Sentencia de 18 de junio de 2024, mediante la cual se declara la inconstitucionalidad de los párrafos contenidos en el artículo 72 y 83 de la Ley 37 de 2009, modificado por el artículo 1 y 2 respectivamente, de la citada Ley 376. Aquel que señala: “No obstante lo anterior, si el sueldo que corresponde al cargo de representante de corregimiento y suplente es inferior al que perciben en dicha entidad estatal, por su condición de servidores públicos electos podrán optar en acogerse a una licencia con sueldo, para lo cual deberán renunciar previamente al sueldo que corresponde al cargo de elección popular.”, redacción que se reitera para los Alcaldes y Vicealcaldes.

En esta Sentencia, se reitera lo expresado en el pronunciamiento del Pleno de la Corte Suprema de Justicia del 14 de marzo de 2021, pero no podemos dejar de apreciar que incluye como elemento novedoso, el referirse a los aspectos de convencionalidad, al que Panamá está adscrito, en el marco de la Convención

⁹ Publicada en la Gaceta Oficial- 29,752-A de 31 de marzo de 2023.

Interamericana sobre Derechos Humanos, que protege el derecho a un salario equitativo e igual por trabajo, de igual valor, principio que contempla el artículo 67 de la Constitución Política, que dicta:

“A trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera que sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas o religiosas”.

A partir de las sentencias en firme, los Alcaldes, Vicealcaldes, Representantes y sus suplentes, **no podrán gozar de licencias remuneradas por el ejercicio del cargo de elección**, pero la ley le garantiza su estabilidad para que, al término de los cinco (5) años regresen a al puesto de trabajo.

4. Referencias Bibliográficas

Libro

-Fábrega, Jorge (1991). Ensayo sobre Historia Constitucional de Panamá, Segunda Edición, Editora Jurídica Panameña, Panamá.

Normativas e Instrumentos Internacionales

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Convención Interamericana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, del 22 de noviembre del 1969).
Recuperado de: Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) (oas.org)

-Ley 105 de 8 de octubre de 1973, “Por la cual se desarrollan los artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República y se organizan las Juntas Comunales y se señalan sus funciones”. Gaceta Oficial 17,458 de 24 de octubre de 1973.

-Ley 106 de 8 de octubre de 1973, “Sobre el Régimen Municipal”. Gaceta Oficial 17,458 de 24 de octubre de 1973.

-Ley 53 de 12 de diciembre de 1984, “Por la cual se

reforma la Ley 105 de 8 de octubre de 1973”. Gaceta Oficial 20,210 de 21 de diciembre de 1984.

-Ley 10 de 23 de julio de 1987, “Por la cual se adiciona la ley 106 de 1973 modificada por la ley 52 de 1984”. Gaceta Oficial 20,854 de 30 de julio de 1987.

-Ley 9 de 20 de junio de 1994, “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”. Gaceta Oficial 22,562 de 21 de junio de 1994.

-Ley 25 de 25 de enero de 1996, “Por la cual se dictan normas relativas a las ausencias especiales de los alcaldes municipales”. Gaceta Oficial 22,965 de 2 de febrero de 1996.

-Ley 37 de 29 de junio de 2009, “Que descentraliza la Administración Pública”. Gaceta Oficial 26,314 de 30 de junio de 2009.

-Ley 77 de 27 de noviembre de 2009, “Que suspende la vigencia de la Ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, y restablece la vigencia de disposiciones legales”. Gaceta Oficial 26,521-A de 4 de diciembre de 2009.

-Ley 376 de 31 de marzo de 2023, “Que modifica artículos de la ley 37 de 2009, que descentraliza la Administración Pública, y dicta otras disposiciones”. Gaceta Oficial 29,752-A de 31 de marzo de 2023.

Fallos de la Corte Suprema de Justicia

- **Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) de 14 de marzo de 2021**, declara inconstitucional las palabra "con sueldo" contenida en los artículos 72 y 83 de la Ley No. 37 de 29 de junio de 2009 "Que descentraliza la Administración Pública", publicada en la Gaceta Oficial No. 23314 de 30 de junio de 2009", reformada a través de la Ley No. 66 de 29 de octubre de 2015.

-**Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) de 18 de junio del 2024**, declara que

son inconstitucionales dos párrafos de la Ley 376 del 31 de marzo del 2023, que modificó la Ley 37 de 2009, que descentraliza la administración pública, y que se refiere a los sueldos que devengan los representantes de corregimientos y sus suplentes electos, así como a los alcaldes y vicealcaldes electos.

Obligaciones del comerciante, y el factor de la responsabilidad desde una perspectiva más allá del Código de Comercio



Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas por la Universidad de Panamá. Postgrado en Derecho Comercial y Maestría en Derecho Comercial por la Universidad Interamericana de Panamá. Especialista en Docencia Superior por la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología. Maestría en Derecho Fiscal, por el Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), República de Nicaragua.

Abogado litigante, quince años de experiencia como docente de estudios superiores, editor de la Revista Cathedra, especializada en Derecho y Ciencias Forenses de la UMECIT, autor de diversos artículos publicados en revistas jurídicas indexadas, diarios de circulación nacional, además columnista en materia mercantil del mensuario Il Corriere di Panamá y conferencista en temas jurídicos del emprendimiento.

Gino Osellame R.

Abogado y catedrático universitario.

<https://orcid.org/0000-0001-5925-5479>

Obligaciones del comerciante, y el factor de la responsabilidad desde una perspectiva más allá del Código de Comercio

Contenido

1. Introducción. 2. Obligaciones del comerciante, a la luz del Código de Comercio. 2.1. Adquirir un nombre o razón comercial. 2.1.1. La titularidad del negocio. 2.1.2. La denominación comercial. 2.2. A inscribirse en la matrícula de comerciantes del lugar o lugares en donde tuvieren establecimientos. 2.3. A inscribir en el Registro Mercantil los documentos que según la ley exigen este requisito. 2.4. A llevar contabilidad mercantil y conservar la correspondencia y libros que tengan relación con su giro. 2.5. Rendir cuentas según lo dicho en el artículo 96. 3. La responsabilidad del comerciante. 3.1. Responsabilidad contractual. 3.2. La responsabilidad del comerciante dentro de las relaciones de consumo. 3.3. Responsabilidad por culpa, derivada de operaciones comerciales, industriales y servicios. 4. Bibliografía.

Resumen

La responsabilidad es uno de los elementos jurídicos más importante, en nuestro sistema jurídico. Sin la misma, nos haría falta la pieza clave, que une a las normas, con el actuar del ser humano, es decir, esa parte de la funcionalidad coactiva que obliga al cumplimiento de sus postulados.

La responsabilidad es siempre una figura, pasiva que se activa cuando germinan sus causas, sean contractuales o extracontractuales, yace latente en el derecho civil, pero acompaña a otras ramas del derecho.

En el Derecho Comercial, tiene la finalidad primigenia de prevenir el incumplimiento de contratos, pero también, como veremos a continuación aparece expresamente, en algunas legislaciones, para asegurar la finalidad de compeler una conducta determinada, y que los fines de la tutela jurídica no sea en abstracto.

Junto a las obligaciones del comerciante, está instituida para darle seguridad al mercado, y a todos sus elementos.

Abstract

Liability is one of the most important legal elements in our legal system. Without it, we would lack the key piece that links the rules with the actions of human beings, that is to say, that part of the coercive functionality that obliges compliance with its postulates.

Liability is always a passive figure, which is activated when its causes germinate, whether contractual or extra-contractual, and lies latent in civil law, but accompanies other branches of law.

In Commercial Law, it has the primary purpose of preventing the breach of contracts, but also, as we will see below, it appears expressly in some legislations, to ensure the purpose of compelling a certain conduct, and that the purposes of legal protection aren't in the abstract.

Together with the obligations of the merchant, it's instituted to give security to the market, and to all its elements.

Palabras claves

Responsabilidad, obligación, contratos, consumidor, reparación, comerciante, daño, solidaridad, indemnización y crédito.

Keywords

Liability, obligation, contracts, consumer, repair, merchant, damage, solidarity, indemnity and credit.

1. Introducción

Nuestro Código de Comercio, con sus longevos principios, ha procurado por más de cien años, brindarnos los requisitos básicos, que deben tomarse en cuenta, para que los particulares puedan concebirse como comerciantes; así como también, una detallada lista de obligaciones que, como un catálogo, se le carga a quienes desean incursionar en el comercio, o bien, ya lo están ejerciendo formalmente.

Este listado de obligaciones y directrices no tienen como objeto, el de ilustrar al comerciante en el arte de su negocio, sino que se limita a brindar nociones fundamentales, que van a prevenir o a solucionar, coyunturas jurídicas, que se le presenten al comerciante.

En este sentido, el tejido resultante del conjunto de artículos de esta norma, está hilado en aras de proteger el principio de la buena fe, necesario en las operaciones de crédito, y de comercio en general, con el fin de asegurar la dinámica de la circulación del dinero. La buena fe no puede ser dejada de lado, puesto que presupone una confianza entre las partes, sin la cual, no se podrían generar negocios (O'brien, 2015).

A lo que nos referimos en el párrafo anterior, es que nuestra principal norma comercial, prevé que los comerciantes, sean buenos comerciantes, ya que en la medida que lo sean, alimentan el crédito, si cumplen cabalmente, con las obligaciones que contractualmente, vayan creando durante la vigencia de la actividad comercial, ya que el comerciante, en la práctica, es desarrollador de vínculos jurídicos.

Desde el momento que una persona decide emprender, antes de producir su primer beneficio, su primera ganancia, realizar su primera venta o servicio, ya de forma previa, ha construido vínculos contractuales, con proveedores, entidades financieras, trabajadores, y demás personas que interactúan con su negocio. Así mismo, desde el momento de generar su aviso de operaciones, inicia su vinculación jurídica, derivada del acto de comercio con entidades públicas

nacionales y municipales.

Para garantizar este cúmulo de relaciones, en los que el circulante del dinero es vital, se establecen entonces las obligaciones del comerciante, dentro del Código de Comercio, para garantizar un mínimo de aptitudes y actitudes, ante la sociedad comercial en general, mediante el ejercicio de las buenas prácticas de la administración, con reglas básicas y de fácil cumplimiento, las cuales, deben interpretarse hermenéuticamente, como reglas generales, frente a algunas actividades comerciales, que están reguladas, por ley especial.

2. Obligaciones del comerciante, a la luz del Código de Comercio

Con una redacción correspondiente, a su fecha de promulgación, nuestra norma comercial, exploya cinco (5) obligaciones básicas para el comerciante.

Estas obligaciones, si bien parecen elementales, para el control estatal, tienen por objeto el brindar seguridad jurídica, para el correcto desarrollo de las relaciones entre comerciantes, y, sobre todo, entre comerciantes y los consumidores, para poder determinar en la medida de sus operaciones, qué tipo de responsabilidad tienen los comerciantes, por el hecho de serlos.

Veamos entonces, cada una de ellas, conforme al artículo 34 del Código de Comercio:

2.1. Adquirir un nombre o razón comercial

Resulta evidente, que cualquier persona cuando desea iniciar una actividad comercial, incluso antes de estructurar el proyecto, ya tiene un nombre para el negocio. Esta actividad previa, que parece de lo más natural, es realmente, una concreción netamente jurídica.

2.1.1. La titularidad del negocio

Cuando nuestra legislación hace mención a la razón social, lo focaliza hacia el nombre de la persona natural o jurídica, que será la titular de la actividad comercial, y en este sentido, de forma obligada, hace pública su identificación, para que la comunidad ligada al mercado tenga certeza, con quien están

contrayendo obligaciones, y concluya cómo será su responsabilidad, en caso de incumplimiento de obligaciones mercantiles.

Para el caso de las personas naturales, no hay mayor conjetura, su nombre, persona y bienes, quedan sujetos a su operación mercantil, como un todo y la universalidad de su patrimonio comprometido. Para las personas jurídicas mercantiles, al ser constituidas conforme la ley especial que las rige, obtendrán personería jurídica y, por tanto, son titulares del negocio, y el patrimonio en juego, es suyo, separado del de sus socios o miembros.

2.1.2. La denominación comercial

La función que cumple el nombre o denominación comercial, radica en diferenciar o distinguir al comerciante, o empresario, de sus competidores, frente a los consumidores (VERGARA, 2008).

En relación al nombre del negocio, nuestro Código de Comercio -artículos 38 al 44- en conjunto con los postulados de la Ley 5 de 11 de enero de 2007¹ -, crearon un micro régimen para hacer uso de nombres disponibles, esto es en principio, que el nombre comercial, no esté previamente registrado a favor de terceros, conforme el proceso creado por el sistema electrónico PANAMA EMPRENDE, de la Dirección General de Comercio Interior, del Ministerio de Comercio e Industrias -información que se ampliará seguidamente-.

Otra limitación en el uso del nombre, procura evitar simulación, subjetiva y objetiva. En cuanto a la primera, el hecho de que personas naturales, usen nombres comerciales, tal, como si fueran sociedades mercantiles, o bien que una persona jurídica, tenga una denominación distinta a su naturaleza legal.

Lo anterior es fundamental, para los vinculados a comerciantes, ya que siendo una u otra, tienen formas distintas de responder.

En cuanto a simulación objetiva, se trata de evitar que la actividad comercial, tenga un nombre que,

¹ “Que agiliza el proceso de apertura de empresas y establece otras disposiciones”. Gaceta Oficial 25,709 de 12 de enero de 2007.

si bien sea escogido al libre arbitrio, no induzca, a terceros vinculados, entidades estatales y municipales, a confusiones.

En este sentido, normas especiales, tratan la materia por el bien jurídico tutelado en dichas actividades, que va desde la confianza, hasta la salud y obligan el uso del nombre del tipo de actividad, al del negocio en si (Bancos; Decreto Ejecutivo 52 de 30 de abril de 2008² ; Financieras; Ley 42 de 23 de julio de 2001³, Farmacias Ley 419 de 1 de febrero de 2024⁴).

2.2. A inscribirse en la matrícula de comerciantes del lugar o lugares en donde tuvieren establecimientos

La formalidad del comerciante, que pretende nuestra legislación contener, lo compele a estar inscrito, en algún registro. Nuestro Código de Comercio, solo hace referencia a la matrícula mercantil, para que quien pretenda ser comerciante, entienda meridianamente que debe dar un paso hacia la formalidad y por tanto, requiere de una inscripción, que hoy día recoge la Ley 5 de 11 de enero de 2007, que agiliza el proceso de apertura de empresas y establece otras disposiciones.

La norma crea el proceso de registro de empresas, que concluye en el Aviso de Operaciones, por medio de la plataforma digital llamada, Panamá Emprende, la cual, cumple no solo con la inscripción, sino con la publicidad de dichos procesos, información valiosa, para poder interactuar en el comercio y sobre todo, para determinar la competencia mercantil, en conflictos judiciales.

Por otro lado, establece el catálogo de actividades que, en adición, a los avisos de operaciones, requieren licencias o permisos especiales, de algunas instituciones del Estado, que cuentan con una ley

² “Que adopta el Texto Único del Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998, modificado por el Decreto Ley 2 de 22 de febrero de 2008”. Gaceta Oficial 26,035 de 8 de mayo de 2008.

³ “Que reglamenta las operaciones de las empresas financieras”. Gaceta Oficial 24,353 de 26 de julio de 2001.

⁴ “Que regula los medicamentos y otros productos para la salud humana y la adquisición pública de medicamentos, otros productos para la salud humana, insumos de salud, dispositivos y equipos médicos, y dicta otras disposiciones”. Gaceta Oficial 29,962-A de 1 de febrero de 2024.

especial, para dicha explotación comercial, como por ejemplo, la ya citada Ley 419 de 1 de febrero de 2024, que crea las Licencias de Operaciones para Farmacias y para establecimientos que, en la medida de su operación, se vinculen con productos farmacéuticos y otros productos para la salud humana.

De lo anterior se entiende que, sin dichas licencias especiales, el comerciante deja de serlo por falta de requisitos legales y, por tanto, no podrá contar con el aviso de operaciones, por lo que realizar la actividad, al margen de las disposiciones legales, acarrea multas y sanciones administrativas, así como la posibilidad de incurrir en delitos, dependiendo de su conducta.

Finalmente, es la Ley 5 de 11 de enero de 2007, la norma que dispone quiénes, siendo económicamente activos, no requieren aviso de operaciones, como los que se dedican al sector primario y profesionales liberales, entre otros, raíz del debate que hoy día confronta a profesionales liberales, con la obligación de usar factura electrónica.

2.3. A inscribir en el Registro Mercantil los documentos que según la ley exigen este requisito

Esta obligación, no solo es para efectos de constituciones de personas jurídicas mercantiles, sino que se trata de la inscripción de todos aquellos actos o contratos, a los cuales, les exige el Código de Comercio, para su publicidad.

El objeto, es fortalecer la obligación derivada de ciertos actos, a través, de la formalidad que permite al Estado dar fe de la existencia del contrato o acto jurídico entre los comerciantes (Navarro, 2019). Es pues un requisito de validez, para los contratos solemnes, que guarda relación con la publicidad, tan necesaria, para los efectos mercantiles.

2.4. A llevar contabilidad mercantil y conservar la correspondencia y libros que tengan relación con su giro

La contabilidad es necesaria, no solo para que el comerciante pueda tener un panorama, de su salud financiera, ya que permite registrar e interpretar datos

económicos básicos, y en esta medida, planificar sus actividades comerciales, sino también para la comunidad comercial, que se le vincula.

Este procedimiento matemático que se registra en los libros o bien, por medios de software, es necesario para probar los estados de solvencia, que tenga el comerciante producto de su actividad, para poder crear vínculos, con terceras personas, y tener la certeza de poder cumplir con sus obligaciones.

La importancia de los registros contables, radica en su instrumentalidad probatoria, y su uso dentro de procesos judiciales, pero también, sirven para prevenirlos, ya que, permitiendo su exhibición por medios directos, declaraciones, correspondencia, facturas, estados financieros, quienes interactúen con el comerciante, tendrán un elemento razonable, para inferir si pueden depositar en el comerciante, la fe necesaria para hacer negocios, y es que la contabilidad registrada, es garantía para las operaciones de crédito en nuestra economía de mercado, y la circulación del dinero.

2.5. Rendir cuentas según lo dicho en el artículo 96

Esta obligación está relacionada con la anterior, y conforme al artículo 96 del Código de Comercio, todo comerciante está obligado a rendir cuentas, a quien lo solicite. Aunque esta obligación está orientada para los comerciantes en general, guarda relación sobre todo para aquellos, que administran efectos o enseres, manejan o se ocupan de bienes inmuebles, o realizan trabajos por cuenta de otros.

3. La responsabilidad del comerciante

Fuera del derecho, cuando nos referimos al término responsabilidad, estamos tratando el tema de una conducta humana, dentro de la cual, priman los imperativos categóricos del deber ser, por tanto, nos referimos al cumplimiento de las obligaciones morales y éticas, aceptadas en una sociedad determinada.

No obstante, la conceptualización jurídica, de la responsabilidad es inversamente proporcional, a la responsabilidad ética o moral, y en su defecto, la entendemos como la consecuencia de una omisión, la

realización de un acto que se produjo en contravención a las normas vigentes, en una sociedad determinada o el incumplimiento de una obligación.

Es pues, el cargo que se endilga a nuestras conductas negativas, y que generalmente, producen afectaciones en el derecho ajeno. Así, el dejar de pagar de una deuda contractualmente contraída, acarrea un perjuicio en el acreedor, hacer un giro indebido en maniobras de tránsito vehicular, viola el reglamento de tránsito, y afecta a terceros, en caso de un siniestro, y realizar un robo a mano armada, es pues una conducta típica y antijurídica, que obra en contra de un valor jurídico, penalmente protegido. Estos ejemplos, tienen en común un resultado, consistente en una afectación o daño, en contra de un tercero.

En materia comercial, la responsabilidad sobreviene del incumplimiento de los contratos, tomando en cuenta que las operaciones entre comerciantes, son únicamente contractuales. Ahora bien, también se nos presenta la responsabilidad que puede derivar, de las relaciones del consumo, que tímidamente nuestra norma, la Ley 45 de 31 de diciembre de 2007⁵, que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia, señala la responsabilidad del agente económico, la responsabilidad objetiva de los proveedores, y la responsabilidad por incumplimiento en los contratos de servicios y suministros.

Finalmente, hay una responsabilidad colectiva, que es producto de la inobservancia del comerciante, sobre todo en materia de calidad y producción. Temas como la polución, y el daño medioambiental y la contaminación en la elaboración de alimentos y medicamentos en un laboratorio, generan una afectación sobre un conglomerado social, derivada de la explotación económica que se trate.

La consecuencia de todo lo anterior, es la génesis del daño, que debe venir aparejada de una culpa y un nexo causal. Nuestro Código Civil establece sobre el daño en el artículo 1644 que, quien por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o

negligencia, está obligado a reparar el daño causado. Por tanto, de una operación mercantil, si se prueba el daño, es perentorio repararlo.

La norma comercial general y especial, procura darse contenido autónomo, y distinto al del Derecho Civil, teniendo pues como fuentes, las descritas en el artículo 5 del Código de Comercio, y en su modelo de interpretación. Sin embargo, el incumplimiento contractual, el daño sobre consumidores y la culpa en general derivada de las actividades comerciales, industriales o de servicio, deben ser reclamadas por la vía civil, mediante las acciones correspondientes, veamos:

3.1. Responsabilidad contractual

Del incumplimiento de los contratos, se puede presumir la producción de un daño, no obstante, en los contratos mercantiles, la previsión de un riesgo trae aparejado, el cálculo estimado de la reparación del daño, por medio de cláusulas penales, y en operaciones líquidas, por medio de cálculo de interés por mora y el interés compuesto.

La Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia en reiterados fallos, ha establecido que, salvo pacto en contrario, la parte afectada en un contrato puede reclamar indemnización, para reparar un daño, y la ejecución como cláusula penal.

“Confrontada la resolución dictada por el Tribunal Superior con el artículo 1040 del Código Civil, arriba transcrito, encuentra la Sala justificada la impugnación que por el casacionista ha sido formulada. Pues, que el acreedor no pueda cobrar al mismo tiempo, salvo pacto en contrario, la pena y la indemnización de perjuicios, o la obligación principal y la pena cuando la cláusula penal haya sido pactada con carácter compensatorio, no pareciera admitir ningún tipo de discusión, puesto que lo contrario significaría permitir un doble pago (Recurso de casación en el proceso ordinario que Ragina Bajwa Gill contra a Luis A. Hincapié. Magistrado ponente: Eligio A. Salas. Panamá, trece (13) de junio de mil novecientos noventa y siete (1997)”.

⁵ “Que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia y otra disposición”. Gaceta Oficial 25,914 de 7 de noviembre de 2007.

Por tanto, la existencia de anteponer una cláusula de este tipo en contratos mercantiles, tiene como finalidad, la previsión limitada y no abstracta, de la reparación del daño, derivado del incumplimiento del contrato.

Nuestro Código de Comercio, prevé que el deudor moroso (artículo 232), deberá indemnizar los daños y perjuicios causados con su falta y responderá hasta del caso fortuito (artículo 233). Por analogía, frente a contratos que no engendran, el intercambio de dinero por dinero, cabe sin lugar a dudas el principio de reparación del daño, es más, la redacción de este artículo es un principio indemnizatorio, que el codificador, hace resaltar como advertencia de este derecho.

3.2. La responsabilidad del comerciante dentro de las relaciones de consumo

La especialidad de la protección del consumidor, en virtud de sus postulados constitucionales, y los contenidos de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, no divorcia del todo las acciones redhibitorias, propias del Código Civil, por la existencia de vicios ocultos en bienes de consumo.

En este sentido, se fragua una responsabilidad especial de consumo, que tiene como objeto, asegurar que la erogación hecha por el consumidor, para la adquisición de bienes y servicios, sea satisfactoria. Por tanto, la protección del consumidor, contempla instituciones como la retroventa (no en Panamá), las garantías de bienes y servicios, la devolución del dinero, la reparación del bien, el cambio de mercancía y el derecho a información verás.

En este sentido, dentro de las obligaciones del agente económico, se describe en el numeral octavo del artículo 36, que este debe asumir la responsabilidad por la resolución contractual, cuando tenga la obligación de reparar el bien, y no lo haya satisfecho en tiempo razonable.

Como podemos apreciar, la norma pretende garantizar la responsabilidad, ante la resolución del contrato, por lo que al no satisfacer las necesidades

del consumidor se da por resuelto el mismo. Ahora bien, al resolver el contrato, lo ideal de la protección del consumidor, es que se devuelvan las sumas pagadas por el consumidor. No obstante, del análisis de la norma citada, podemos deducir que, en efecto, cabe responsabilidad, al resolverse el contrato, ya sea por culpa o dolo, es decir, que estamos frente a una responsabilidad contractual, producto únicamente de no entregarse efectivamente, el bien o servicio, en fase de reparación. Esta responsabilidad ha de reclamarse haciendo uso de las instituciones del derecho civil.

Hay que reconocer pues, otro tipo de responsabilidad, que sobreviene de productos adquiridos que presentan imperfecciones, cuya consecuencia lógica, es que la mercancía, no funcione correctamente o no sirvan causando, por tanto, un daño para el consumidor.

Frente a este escenario, es importante desatacar la posibilidad de que las acciones, que tome el consumidor, no sean solo contra el agente económico, sino sus proveedores, hasta llegar por responsabilidad objetiva al fabricante del producto. La responsabilidad del fabricante por producto defectuoso consiste en la obligación que tienen los miembros de la cadena de valor, específicamente los productores y/o proveedores, de responder a los consumidores por los daños ocasionados por los defectos de los bienes o servicios que comercializan. Es decir que esta especie de responsabilidad presupone un daño causado al consumidor o a sus bienes (Cuéllar).

La Ley 14 de 20 de febrero de 2018⁶, al modificar el artículo 35 de la Ley 45 de 31 de octubre de 2007, adiciona en cuanto a los derechos de los consumidores, el de recibir indemnización efectiva o la reparación de los daños y perjuicios atribuibles a responsabilidades del proveedor o prestar el servicio de conformidad con los términos que señala la ley.

3.3. Responsabilidad por culpa, derivada de operaciones comerciales, industriales y servicios

Existen actividades de lucro que, por su propia

⁶ “Que modifica artículos de la ley 45 de 2007, sobre protección al consumidor y defensa de la competencia”. Gaceta Oficial 28,469-B de 21 de febrero de 2018.

naturaleza y el modelo de explotación, son de alto riesgo. Por tanto, están normadas a nivel nacional para ser supervisadas, inclusive a través, de acuerdos internacionales, como lo es el daño medioambiental, y en virtud del tipo de operación, se estipula diáfananamente la existencia de la obligación de reparar el daño que se produzca, estableciéndose el tipo de responsabilidad y las sanciones administrativas que conlleva, la acción u omisión del caso.

Nuevamente, la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, nos brinda luces de lo anterior, en relación a la actividad marítima, regulada en parte por la Ley 8 de 30 de marzo de 1982⁷, y sus reformas, que cito:

“está preceptuada la responsabilidad civil por contaminación, que constituye norma sustantiva de responsabilidad, atribuida al armador u operador de buque o instalaciones marítimas o terrestre, por los daños por contaminación ocurridos por motivo de una descarga de sustancias contaminantes, tal como lo establece el artículo 608 de esta Ley: El propietario, armador u operador de un buque, aeronave o instalación marítima o terrestre será responsable de todos los daños por contaminación que se produzcan con motivo de una descarga o serie de descargos de sustancias contaminantes.

Es evidente que la norma trascrita se adecua a los hechos de la causa que nos ocupa, por lo que la responsabilidad civil, contemplada en ésta (sic) norma, será atendida conforme a las reglas generales, es decir, las disposiciones aplicables del Derecho Civil (proceso ordinario marítimo propuesto por Eliseo González y otros contra Petroterminal de Panamá, S. A. ponente: Hernán A. de León Batista. Panamá, doce (12) de noviembre de dos mil doce (2012)”.

Por tanto, en el caso anterior, se sostiene que es no solo el resarcimiento pecuniario propio del ordenamiento civil, sino también la restitución de los ambientes ecológicamente dañados o deteriorados, a su estado anterior (Guaranda, 2010), esto es lo que se llama la acción de restitución, para estos tipos de

situaciones.

Ya no como consecuencia, sino como previsión del riesgo, dentro del ejercicio de actividades comerciales, y la tutela del Estado, en cuanto a salud pública, la reciente normativa, en asuntos regulatorios en Panamá, la Ley 419 de 1 de febrero de 2024, reglamentada por el Decreto Ejecutivo 27 de 10 de mayo de 2024⁸, desarrolla el tema de la responsabilidad objetiva, en donde se vincula, no solo al distribuidor local de productos farmacéuticos, frente a efectos adversos no deseados, sino que incluye solidariamente, como responsables a los titulares de registros sanitarios, laboratorios y acondicionadores de productos farmacéuticos.

Atañe a la responsabilidad objetiva, el acto infractor y no al sujeto. Este sistema se caracteriza por prescindir del requisito de la infracción como punto de partida y, consecuentemente, por no recurrir a la culpabilidad como criterio de imputación subjetiva (ENCINAR, 2000).

En conclusión, el comerciante que como consecuencia de su actividad perjudique a terceros por culpa, será responsable y queda compelido, no solo por efectos que lo reconozca una ley especial, sino por derivación de la misma norma civil, y su efecto más inmediato a reparar el daño, el cual, involucra siempre una cuantía determinada de dinero, que se conoce como indemnización, sin perjuicios de otras acciones, como la de retornar, cuando así se pueda fácticamente, al estado en que estaban las cosas antes del perjuicio.

4. Bibliografía

Libros

- [Cuéllar, J. C. \(s.f.\). revistas.unimilitar.edu.co. \(U. M. Granada, Ed.\) Recuperado el 11 de 07 de 2024](https://revistas.unimilitar.edu.co/), de revistas.unimilitar.edu.co:
- ENCINAR, A. S. (2000). El concepto Jurídico de Responsabilidad. Madrid.: Universidad Autónoma de Madrid.

⁸ “Que reglamenta la ley 419 de 1 de febrero de 2024, que regula los medicamentos y otros productos para la salud humana y la adquisición pública de medicamentos, otros productos para la salud humana, insumos de salud, dispositivos y equipos médicos y dicta otras disposiciones”. Gaceta Oficial 30,028-C de 10 de mayo de 2024.

⁷ “Por la cual se crean los Tribunales Marítimos y se dictan normas de procedimiento”. Gaceta Oficial 19,539 de 5 de abril de 1982.

- Guaranda, V. (2010). La reparación del daño ambiental. Quito: Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos.
- Navarro, J. M. (2019). Derecho Comercial Panameño - Tomo 1. Panamá: Portobelo.
- O'brien, E. C. (2015). Derecho Comercial. Lima: Legales Ediciones.
- Camargo Vergara, Luis (2008). Compendio de Derecho Mercantil. No.1 El acto de comercio, el comerciante, la empresa mercantil. PA: Imprenta Articsa.

Normativa

Código de Comercio

- Ley 8 de 30 de marzo de 1982 “Por la cual se crean los Tribunales Marítimos y se dictan normas de procedimiento”. Gaceta Oficial 19,539 de 5 de abril de 1982.
- Ley 42 de 23 de julio de 2001 “Que reglamenta las operaciones de las empresas financieras”. Gaceta Oficial 24,353 de 26 de julio de 2001.
- Ley 5 de 11 de enero de 2007 “Que agiliza el proceso de apertura de empresas y establece otras disposiciones”. Gaceta Oficial 25,709 de 12 de enero de 2007.
- Ley 45 de 31 de diciembre de 2007 “Que dicta normas sobre protección al consumidor y defensa de la competencia y otra disposición”. Gaceta Oficial 25,914 de 7 de noviembre de 2007.
- Decreto Ejecutivo 52 de 30 de abril de 2008 “Que adopta el Texto Único del Decreto Ley 9 de 26 de febrero de 1998, modificado por el Decreto Ley 2 de 22 de febrero de 2008”. Gaceta Oficial 26,035 de 8 de mayo de 2008.
- Ley 14 de 20 de febrero de 2018 “Que modifica artículos de la ley 45 de 2007, sobre protección al consumidor y defensa de la competencia”. Gaceta Oficial 28,469-B de 21 de febrero de 2018.
- Ley 419 de 1 de febrero de 2024 “Que regula los medicamentos y otros productos para la salud humana y la adquisición pública de medicamentos, otros productos para la salud humana, insumos de salud, dispositivos y equipos médicos, y dicta otras disposiciones”. Gaceta Oficial 29,962-A de 1 de febrero de 2024.
- Decreto Ejecutivo 27 de 10 de mayo de 2024 “Que reglamenta la ley 419 de 1 de febrero de 2024, que regula los medicamentos y otros productos para la salud humana y la adquisición pública de medicamentos, otros productos para la salud humana, insumos de salud, dispositivos y equipos médicos y dicta otras disposiciones”. Gaceta Oficial 30,028-C de 10 de mayo de 2024.

Colecciones Jurídicas

Los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá: entre decisiones políticas y una sentencia de inconstitucionalidad



Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas. Jefe del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación y analista de documentación jurídica en la Procuraduría de la Administración. Asistente de magistrado y secretario judicial en tribunales y juzgados de la jurisdicción de familia. Asistente legal en el Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP).

Autor de los artículos Las raíces de la codificación Administrativa en Panamá, Incompatibilidades y dedicación exclusiva de los funcionarios, La declaración jurada de bienes e intereses en la función pública, Algunos medios de terminación del procedimiento administrativo y La publicación de los actos de alcance general en Panamá.

Demetrio Dobras Ramos

Jefe del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación de la Procuraduría de la Administración.

<https://orcid.org/0009-0009-1558-3214>

Los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá: entre decisiones políticas y una sentencia de inconstitucionalidad

Contenido

1. Introducción. 2. Sentencia de 17 de junio de 2024. 2.1. Opinión de la Procuraduría General de la Nación. 2.2. Acto demandado, antecedentes y justificación. 2.3. Consideraciones de la Corte Suprema de Justicia. 2.3.1. Gestión y conservación de los recursos hídricos del Canal de Panamá. 2.3.2. Proposición de los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá. 2.3.3. Argumento central de la sentencia de inconstitucionalidad. 2.3.4. Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad. 3. Referencias bibliográficas.

Resumen

El artículo examina la sentencia de 17 de junio de 2024, por la cual se declaró la inconstitucionalidad de la Ley 20 de 2006, que derogó la Ley 44 de 1999, la cual establecía los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá. En su intervención, la Procuraduría General de la Nación sostuvo que la derogación es constitucional, argumentando que no se infringe el debido proceso ni se transgreden las funciones de la Autoridad del Canal de Panamá. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia analiza los antecedentes históricos, constitucionales y legales relativos a las facultades de la Autoridad del Canal de Panamá y su Junta Directiva, para arribar a la conclusión que la Ley 20 de 2006 infringió los artículos 316 y 319, numeral 5, de la Constitución, que atribuyen a la Junta Directiva la facultad de proponer los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá.

Abstract

The article examines the judgment of June 17, 2024, which declared the unconstitutionality of Law 20 of 2006, which repealed Law 44 of 1999, which established the limits of the hydrographic basin of the Panama Canal. In its intervention, the Attorney General's Office argued that the repeal was constitutional, arguing that it didn't infringe due process nor violate the functions of the Panama Canal Authority. For its part, the Supreme Court of Justice analyzes the historical, constitutional and legal background regarding the powers of the Panama Canal Authority and its Board of Directors, to reach the conclusion that Law 20 of 2006 violated articles 316 and 319, paragraph 5, of the Constitution, which attribute to the Board of Directors the power to propose the limits of the Panama Canal watershed.

Palabras clave

Recursos hídricos, cuenca hidrográfica, canal de Panamá, Autoridad del Canal de Panamá, derogación de la ley, reviviscencia de la ley, efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad.

Keywords

Water resources, hydrographic basin, Panama Canal, Panama Canal Authority, repeal of the law, reviviscence of the law, effects of the declaration of unconstitutionality.

1. Introducción

ECuando se suscribió el Tratado del canal interoceánico en 1903, los ingenieros norteamericanos a cargo de esta magna obra, tenían claro que el agua sería un recurso necesario y vital para su buen

funcionamiento, de ahí que en el propio Tratado se concediera al país encargado de su construcción — desde luego, a perpetuidad— un derecho subsidiario para el uso de los ríos, riachuelos, lagos y otras aguas dentro de los límites del Canal, para la navegación, provisión de aguas o agua para fuerza motriz u otros

objetos, en cuanto fueran necesarios o convenientes para la construcción, conservación, servicio, sanidad y protección del canal (art. IV).

Pero la visión que en aquella época que se tuvo acerca del uso y manejo del agua era meramente técnica y no ambiental. Una visión totalmente ajena a la que se tiene hoy en relación con el uso del recurso hídrico de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá. Fue, precisamente, bajo aquella visión que los directivos norteamericanos del Canal de Panamá atacaron el problema de eventuales sequías, como la ocurrida entre 1929 y 1930, que, por cierto, se volvió recurrente conforme aumentaba el número y el calado de los buques que transitaban por el canal. De esta manera, para aumentar la capacidad de almacenamiento de agua del sistema, se crea, en la cuenca alta del río Chagres, un embalse adicional de agua: el lago Alajuela (Carse, 2021).

Por el lado de la contraparte panameña, la perspectiva en torno a las cuencas hidrográficas, sus bosques y biodiversidad no era distinta. Las tierras de la cuenca del Canal de Panamá, sobre todo las del norte de Coclé y oeste de Colón, eran áreas despobladas y ‘sin conquistar’. En la década de 1950, el Gobierno inició un proceso de expansión agresiva de las tierras de pastoreo hacia los bosques de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, “como parte de una política nacional de desarrollo conocida como la ‘conquista de la selva’, [que] resultó en la pérdida de alrededor del 50 % de la cobertura forestal en la cuenca del río Chagres” (Heckadon, p. 37).

Hasta antes de los años setenta, la expresión «cuenca», tal y como la conocemos hoy, no existía en la usanza popular (Carse, 2021, pp. 81 y 82). Su uso, de hecho, empezó a hacerse frecuente en documentos de carácter general bajo la expresión «hoya hidrográfica». Curiosamente, a pesar de que a inicios de los años setenta aún no se hablaba de la «cuenca hidrográfica del Canal de Panamá», ya en esos años se avisaba la necesidad de proteger el área circundante de las hoyas hidrográficas formadas por los ríos Indio, Chagres, Pequení, Agua Clara, Gatún

y Agua Sucia, para preservar los recursos naturales y promover la producción de energía eléctrica, por tratarse de fuentes de potencial hídrico de gran importancia para el país, debido a la cercanía de los centros urbanos de mayor población y desarrollo. Por ello, en 1963, estas hoyas hídricas fueron declaradas áreas de reserva nacional.

Ya en el tratado de 1977, el tema referido al manejo ambiental y sostenible de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá era un asunto que debía ocupar un lugar predominante en la agenda de los nuevos administradores panameños del Canal de Panamá. En este sentido, el Gobierno panameño debía tomar “las medidas necesarias para asegurarse [de] que ningún otro uso de la tierra o el agua en la cuenca del Canal pueda reducir el suministro de agua necesario para el continuo y eficiente manejo, las operaciones o el mantenimiento del Canal, y que no interferirá en los derechos de Estados Unidos para el uso del agua en la cuenca del Canal” (art. VII).

A la luz de esta nueva realidad, se dicta el Decreto Ejecutivo 73 de 2 de octubre de 1984, por el cual se declara como Parque Nacional Chagres las áreas de captación fluvial de los ríos Gatún, Boquerón, San Juan de Pequení, Indio, Chagres, Mandinga, Zaino, Cuango, Nombre de Dios y Piedras, con la finalidad de “mantener su cubierta boscosa original, como único medio capaz de asegurar y regular el flujo de agua en cantidad y calidad necesarias, para el buen funcionamiento del Canal de Panamá y de su uso doméstico, agrícola e industrial de las ciudades de Panamá y Colón y sus regiones circundantes”. Se reconoce, igualmente, que el “actual deterioro de los recursos naturales del área, producto de la deforestación y otros usos de la tierra tiende a reducir la capacidad de los lagos Alajuela y Gatún, debido al aumento de la sedimentación en los mismos, poniendo en peligro la existencia de este sistema hídrico tan importante”.

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley 19 de 11 de junio de 1997, la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá es un “[á]rea geográfica cuyas aguas,

superficiales y subterráneas, fluyen hacia el canal o son vertidas en éste, así como en sus embalses y lagos”. Según la Ley 44 de 5 de agosto de 2002, una cuenca hidrográfica:

Es un área “con características físicas, biológicas y geográficas debidamente delimitadas, donde interactúa el ser humano, en la cual las aguas superficiales y subterráneas fluyen a una red natural mediante uno o varios cauces de caudal continuo o intermitente, que confluyen a su vez en un curso mayor que puede desembocar en un río principal, en un depósito natural o artificial de agua, en un pantano o directamente en el mar”.

En 1999, dentro de los límites formales de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá establecidos por ley, se incluyeron segmentos de las cuencas de los ríos Indio, Caño Sucio y Coclé del Norte —la denominada Región Occidental de la cuenca del Canal—, los cuales desembocan por separado en el océano Atlántico al noroeste de la cuenca hidrográfica. La Región Occidental de la cuenca hidrográfica serviría como cinturón de protección y posible reserva de agua para la Región Oriental. Fue, justamente, la Región Occidental y los distintos estudios que se llevaron a cabo en esta región, lo que suscitaría un conflicto con sus pobladores, producto de la incertidumbre. En última instancia, este conflicto traería consigo la derogación de la Ley 44 de 1999, que aprobó los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá.

En resumen, la cuenca hidrográfica del Canal, luego de la declaratoria de inconstitucionalidad objeto de este artículo, cuenta con un área geográfica de aproximadamente **5.527,6 km²**, equivalentes al 6,5 % del territorio del país. Cubre un área total de **552,751 hectáreas**, de la cual una sección de 213,112 hectáreas es conocida como Región Occidental, y la otra, de 339,639 hectáreas, como Región Oriental. Está formada por llanuras aluviales y por un conjunto de colinas y montañas (Sierra Maestra, cordillera de San Blas y cerro Jefe). Se encuentra situada en las Provincias de Coclé, Colón, Panamá y Panamá Oeste. Sus aguas superficiales y subterráneas, en la Región Oriental, fluyen a una red de subcuencas (trece, para ser precisos) integrada por los cauces de los ríos

Chagres, Gatún, Boquerón, Pequení, Cirí Grande, Trinidad, Piedras y Caño Quebrado, así como por una red de quebradas, riachuelos y ríos secundarios, cuyas aguas confluyen a su vez a la vía acuática y a sus tres embalses artificiales: Gatún, Alajuela y Miraflores.

Como área biológica en la que interactúa el ser humano, la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, es un sistema de objetivos múltiples, ya que a la par que permite la navegación marítima internacional, sirve de hábitat a una fauna y flora muy diversa, drena el agua de las precipitaciones, produce y abastece de agua potable a grandes núcleos poblacionales, genera energía eléctrica, fomenta la producción agrícola y pecuaria, promueve el turismo y la recreación, etc.

2. Sentencia de 17 de junio de 2024

Como consecuencia de la demanda de inconstitucionalidad promovida por el licenciado Publio Ricardo Cortés C., actuando en su propio nombre, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, con audiencia de la Procuraduría General de la Nación, resolvió declarar la inconstitucionalidad de la Ley 20 de 2t de junio de 2006, “Que deroga la Ley 44 de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá”.

En la misma sentencia, la Corte, bajo el criterio de la reviviscencia de la ley derogada —es decir, la Ley 44 de 1999—, **determinó que esta ley recuperaba su vigencia**, sin que con ello se afectaran los actos celebrados antes de la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 20 de 2006.

2.1. Opinión de la Procuraduría General de la Nación

La postura de la Procuraduría General de la Nación, en la que recomienda a la Corte Suprema de Justicia en pleno que declare que la ley demandada no es inconstitucional, puede quedar resumida en los siguientes términos:

1. No se produce la infracción del principio del debido proceso constitucional en el trámite de formación de la ley demandada. Puesto que el artículo 316 constitucional no exige que la ley por la cual se deroga una norma que aprueba los límites

de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá, requiera la autorización previa de la Autoridad del Canal de Panamá para su aprobación por la Asamblea Nacional, dado que dicha ley no tiene por objeto planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos o cualquiera otra obra o construcción en las riberas del Canal de Panamá, que, en todo caso, demanden la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá en lo atinente al impacto que pudieran generar en la cuenca hidrográfica.

2. La Ley 20 de 2006 se aprobó conforme a lo normado en el artículo 159 de la Carta Magna. Pues la misma emana de la facultad otorgada a la Asamblea Nacional, aunado a que el Director de la Autoridad del Canal de Panamá hizo uso de la palabra en el primer debate.

3. En cuanto a la transgresión de las funciones de la entidad regente del Canal de Panamá. El Ministerio Público no comparte el criterio esgrimido por el accionante, toda vez que se evidencia, que la norma demandada no quebranta el precepto de la Constitución Política, al no limitar el deber de la Autoridad del Canal de Panamá en su labor de conservación de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá; es decir, su objeto y alcance es distinto.

4. Finalmente, *al abordar la transgresión del artículo 319 de la carta fundamental,* el agente del Ministerio Público sostiene que la ley demanda pertenece a aquellas leyes que se clasifican, de acuerdo con su carácter imperativo, en “leyes abrogativas”, lo cual implica que se trata de normas que revocan o “abrogan”, total o parcialmente, lo dispuesto por otras leyes preexistentes. Sobre esta base, considera que el objetivo de proponer los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá es distinto del objetivo de derogar la ley que aprobaba dichos límites; por consiguiente, la facultad otorgada constitucionalmente a la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá se aleja de la potestad que tiene la Asamblea Nacional para legislar.

2.2. Acto demandado, antecedentes y justificación

La Corte Suprema de Justicia en pleno advierte, que la acción constitucional fue promovida contra la Ley 20 de 21 de junio de 2006, "Que deroga la

Ley 44 de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá". Dicha ley, de acuerdo con al libelo de la demanda, infringe los artículos 316 y 319 de la Constitución Política, por lo cual la Corte procede a realizar el análisis constitucional correspondiente confrontando la referida ley con las normas citadas, no sin antes advertir que, de conformidad con la establecido en el artículo 2566 del Código Judicial, se realizaría el examen de ley tachada de inconstitucional, contrastándola con todos los preceptos de la Constitución que estimara pertinente, en razón del llamado principio de universalidad.

A manera de docencia, sobre el señalado principio de universalidad constitucional, conviene traer a colación el pronunciamiento de 23 de noviembre de 1995, en el que la Corte deja sentado su criterio de que dicho principio de hermenéutica constitucional le permite a ese tribunal colegiado examinar el asunto a la luz de los preceptos de rango superior que considere pertinente, confrontando los actos acusados de inconstitucionales con la totalidad de los preceptos de la Constitución, en la medida que encuentre que las disposiciones sometidas a su valoración pudieran transgredir mandatos constitucionales distintos a los contenidos en la demanda o que la posible violación de esta pudiese ocurrir por causa o en forma diferente a la indicada por el peticionario.

Aclarado lo anterior, la Corte destaca que lo que se debate es la inconstitucionalidad de una ley derogatoria, contentiva de dos artículos cuyo tenor literal expresa lo siguiente:

Artículo 1. *Se deroga la Ley 44 de 1999, por la cual se aprueban los límites de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá.*

Artículo 2. *Esta Ley comenzará a regir treinta días después de su promulgación.*

Según se explica en la sentencia en estudio, la infracción constitucional apunta, medularmente, a que el Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional no estaban facultados para derogar la ley que aprobó los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de

Panamá, ya que ello requería de una propuesta previa de la Junta Directiva del Canal Panamá, y que, además, no se imprimió el trámite legislativo correspondiente, pues el proyecto de ley se aprobó en primer debate en una comisión distinta a la que le correspondía su aprobación.

En torno a la ley derogatoria objeto de la acción constitucional, es importante destacar que dicha ley surgió en un contexto político en el que el Gobierno del entonces presidente de la república, Martín Torrijos, tendría la histórica responsabilidad de realizar un referéndum nacional para la aprobación o no del proyecto de ampliación del Canal. A dicha responsabilidad se sumaba el conflicto ocasionado por la incertidumbre e insatisfacción de las comunidades de la Costa Abajo de Colón, agrupadas en el Movimiento de Mujeres de la Costa Abajo de Colón y la Coordinadora Campesina contra los Embalses, quienes se sentían amenazadas por el proyecto de ampliación y abogaban por la derogación de la Ley 44 de 1999. Este movimiento no es casual, en particular si se tiene en cuenta que, para los moradores de estas comunidades, el proyecto implicaba el desalojo de miles de personas de la región y la expropiación de terrenos que habían cultivado por años (Jiménez Montero, 2012, p. 128).

Ante la inminencia del referéndum sobre la propuesta de construcción del tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá, que se celebraría el 22 de octubre de 2006, el Gobierno se comprometió con la Coordinadora Campesina contra los Embalses a derogar la Ley 44 de 1999. Entre las razones que se esgrimieron como antesala a la derogación de dicha ley se planteaba que el resultado de los estudios para la ampliación del Canal reflejaba que los “lagos proyectados eran técnica, ambiental y socialmente improcedentes, por lo cual se asumió la variante de un tercer juego de esclusas [sic], con tinajas paralelas para el reciclaje del agua y el aumento del caudal del lago Gatún” (Jiménez Montero, 2012, p. 128). Fue en el contexto de esta situación social, política y técnica que se aprueba la Ley 20 de 21 de junio de 2006.

Como se puede constatar de los documentos previos, la Ley 20 de 2006 surgió de un proceso legislativo relativamente corto. Así, desde la presentación del Proyecto de Ley 213 a la Asamblea Nacional por el entonces ministro de Relaciones Exteriores, el 7 de junio de 2006; pasando por la aprobación en los tres debates legislativos correspondientes —primer debate, el mismo 7 de junio; segundo debate, el 8 de junio; y tercer debate, el 12 de junio—, hasta su promulgación en la Gaceta Oficial de 27 de junio, apenas habían transcurrido veinte días (20), lo que mostraba la importancia, para el Gobierno de turno, de que el referéndum se llevara a cabo sin presiones ni resistencia que pudieran afectar los resultados de la consulta ciudadana.

En el proyecto de ley que dio origen a la Ley 20 de 2006 se explican, sin mayor esfuerzo, las razones que sustentan la derogatoria de la Ley 44 de 1999. Por un lado, se hace hincapié en que la ampliación del Canal de Panamá, mediante la construcción de un tercer juego de esclusas, es “una de las decisiones más importantes de la vida republicana”, y que la ampliación de la capacidad del Canal es necesaria “para continuar sirviendo al desarrollo de Panamá y de todos los panameños”. Del mismo modo, se explica que, hasta la entrada en vigencia de la Ley 44 de 1999, no existía una delimitación formal de la Cuenca Hidrográfica del Canal, y que, como parte de su definición, no se incluía la región occidental. Se subraya, además, que, desde la promulgación de dicha ley, los “residentes de la región occidental vienen solicitando su derogatoria, bajo la presunción de la construcción de posibles embalses en esa región”.

Pero la justificación más relevante de cara a la derogación de la Ley 44 de 1999, era que la propuesta para la construcción de un tercer juego de esclusas no requeriría de embalses nuevos, y que las consultas ciudadanas relativas a la construcción de un tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá debían realizarse en “*un clima de paz, armonía nacional y, especialmente, en plena vigencia de la democracia y participación de todos los sectores de la sociedad panameña*”.

2.3. Consideraciones de la Corte Suprema de Justicia

2.3.1. Gestión y conservación de los recursos hídricos del Canal de Panamá

Antes de entrar en el análisis de las normas constitucionales cuya infracción se acusa en el libelo de la demanda, el máximo tribunal de justicia estima oportuno adentrarse en los antecedentes históricos de la Autoridad del Canal de Panamá.

Como así se hace notar en los considerandos de la sentencia de marras, la Autoridad del Canal de Panamá fue creada a través de la Ley 66 de 19 de septiembre de 1978 (Gaceta Oficial N.º 18,669 de 22 de septiembre de 1978), con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno. Posteriormente, esta ley fue derogada por la Ley 19 del 29 de septiembre de 1983 (Gaceta Oficial n.º 19,913 de 7 de octubre de 1983), con lo cual la Autoridad del Canal de Panamá desaparece como entidad.

En la década de los ochenta, continúa explicando la Corte, se inician gestiones para reformar la Constitución Política con miras a la futura administración del Canal de Panamá. Sobre la materia relativa al Canal de Panamá, explica la Corte que en este tema hubo consenso en que debía consagrarse con rango constitucional, para garantizar la autonomía de la entidad que se iba a crear, y con ello, delimitar el objetivo del Canal de Panamá como punto estratégico de la economía mundial y como activo importante para la economía interna de nuestro país.

Expone la Corte que, al haber unanimidad en que el tema del Canal fuera un tema consagrado a nivel constitucional, si adiciona en la Constitución de 1972, mediante el Acto Legislativo 1 de 27 de diciembre de 1983 (publicado en Gaceta Oficial N.º 22,674 de 1 de diciembre de 1994), el Título XIV, denominado “El Canal de Panamá”. De esta manera, se establece, en el artículo 1 del Acto Legislativo, actual artículo 315 de la Constitución, que:

“[e]l Canal de Panamá constituye un patrimonio inalienable de la Nación panameña;

permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones y su uso estará sujeto a los requisitos y condiciones que establezcan esta Constitución, la Ley y su Administración”.

Sigue manifestando el tribunal constitucional, que a la Constitución se incorporó, así mismo, el artículo 316, que crea la nueva Autoridad del Canal de Panamá como persona jurídica autónoma de derecho público, con características y facultades especiales. Como aspecto relevante de esta nueva entidad, la Corte destaca que la propia Constitución le asigna a esta entidad la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá. En este aspecto, el referido precepto precisa que los tales recursos están “constituidos por el agua de los lagos y sus corrientes tributarias, en coordinación con los organismos estatales que la Ley determine”, para lo cual se establece que los “planes de construcción, uso de las aguas, utilización, expansión, desarrollo de los puertos y de cualquiera otra obra o construcción en las riberas del Canal de Panamá, requerirán la aprobación previa de la Autoridad del Canal de Panamá”.

Para la Corte, el artículo 316 de la carta fundamental revela que la intención del legislador en funciones de constituyente iba dirigida a dar a la Autoridad del Canal de Panamá la responsabilidad y control respecto a los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, pero siempre en coordinación con los organismos estatales que la ley determine. Agrega la Corte, que lo establecido en el segundo párrafo de esta norma constitucional reconoce, en principio, la existencia de la cuenca hidrográfica y le otorga a la Autoridad del Canal de Panamá la responsabilidad sobre dicha cuenca. Como bien indica la Corte, pese a que la Autoridad del Canal de Panamá debe coordinar con otros organismos estatales —como sería el caso del Ministerio de Ambiente en lo relacionado a la fauna, flora, vida silvestre y áreas protegidas; la Autoridad de los Recursos Acuáticos en los temas de su competencia; la Autoridad Marítima de Panamá

y las autoridades locales, entre otros organismos—, estos simplemente actúan con fines de coordinación, pues la responsabilidad de la cuenca hidrográfica le fue atribuida constitucionalmente a la Autoridad del Canal de Panamá.

2.3.2. Proposición de los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá

En lo concerniente a la administración de la Autoridad del Canal de Panamá, la Corte explica que, de acuerdo con el artículo 318 de la carta fundamental, dicha administración está a cargo de una Junta Directiva, que, de conformidad con el numeral 5 del artículo 319 del mismo texto constitucional, tiene entre sus facultades y atribuciones, sin perjuicio de otras que la Constitución y la ley determinen, la de “[p]roponer los límites de la cuenca hidrográfica del Canal para la aprobación del Consejo de Gabinete y la Asamblea Nacional”. Atribución esta que, según lo pone de manifiesto el tribunal constitucional, aparece también consignada en Ley 19 del 11 de junio de 1997, orgánica de la Autoridad del Canal de Panamá, cuando expresa, en su artículo 18, que la Junta Directiva ejercerá entre sus funciones la de “6. Proponer los límites de cuenca hidrográfica del Canal de Panamá y las revisiones que corresponda hacer a dichos límites, para la aprobación del Consejo de Gabinete y del Órgano Legislativo”.

Recuerda la Corte en pleno, que con arreglo al mandato constitucional y legal arriba descrito, que le otorga a la Junta Directiva de la Autoridad Canal de Panamá la responsabilidad, atribución o facultad para proponer los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, la Asamblea Legislativa aprobó, en su momento, la Ley 44 de 31 de agosto de 1999, “Por la cual se aprueban los límites de cuenca hidrográfica del Canal de Panamá”, en cuyo Anexo A se describe el polígono que la comprende, estableciendo, en el artículo 1, que se “aprueban los límites de la cuenca hidrográfica del Canal, propuestos por la Junta Directiva del Canal de Panamá y aprobados por el Consejo de Gabinete, los cuales comprenden las tierras y aguas descritas en el Anexo A, que forma parte integral de esta Ley para todos los efectos legales”.

De este artículo se desprende claramente —sostiene la Corte— que los límites de cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, aprobados mediante la Ley 44 de 1999, fueron propuestos por la Junta Directiva, lo cual, en efecto, hizo mediante el Acuerdo 17 de 17 de junio de 1999, el cual fue sometido a la aprobación del Consejo de Gabinete.

Sobre la base de la propuesta formulada por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, el Consejo de Gabinete aprueba los límites de la cuenca hidrográfica y autoriza al ministro para Asuntos del Canal, mediante la Resolución de Gabinete 71 de 14 de julio de 1999 (publicada en la Gaceta Oficial N.º 23,844 de 20 de julio de 1999), para que presente el proyecto de ley ante la Asamblea Legislativa. Dicho Proyecto de Ley, identificado con el n.º 119 de 1999, fue aprobado en primer debate por la Comisión de Asuntos del Canal, y en segundo y tercer debate por el Pleno de la entonces Asamblea Legislativa, quedando así sancionada la Ley 44 de 1999, aprobatoria de los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá.

En opinión de la Corte, es a partir de la promulgación de la Ley 44 de 1999 que la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, reconocida constitucionalmente en el artículo 316 de la carta magna, cuenta con un instrumento legal que ofrecía certeza y seguridad jurídica a los ciudadanos y a las entidades públicas acerca de los límites y extensión territorial de esta cuenca hidrográfica. Estos límites —explica nuestro máximo tribunal— fueron propuestos por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, quienes se basaron en criterios técnicos y científicos, en las necesidades propias del eficiente y continuo funcionamiento del Canal de Panamá y en los beneficios que genera esta cuenca hidrográfica, entre otros criterios.

2.3.3. Argumento central de la sentencia de inconstitucionalidad

Tras analizar el trámite surtido al proyecto de ley que dio origen a la Ley 20 de 2006, desde su presentación por el Consejo de Gabinete, la Corte en pleno constata que la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá no propuso ante el Consejo de

Gabinete la derogación de la ley que establecía los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, y que, pese a ello, aun así fue aprobado en el Consejo de Gabinete, presentado ante la Asamblea Nacional, aprobado en tres debates y sancionado y promulgado como ley de la república.

En atención a lo anterior, observa el Pleno, que un mes después de haberse derogado la ley que fijaba los límites de la cuenca hidrográfica, la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá emite el Acuerdo 116 de 27 de julio de 2006, “Por el cual se aprueba el Reglamento sobre ambiente, cuenca hidrográfica y Comisión Interinstitucional de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá”, estableciendo, en el artículo 17, que la Autoridad administraría el recurso hídrico de la cuenca para lo siguiente:

1. *Proveer suficiente agua para el consumo de las poblaciones aledañas;*
2. *Proveer suficiente agua para el eficiente funcionamiento del Canal y para otros usos o actividades de la Autoridad;*
3. *Generar energía eléctrica;*
4. *Proveer agua para otros usos o actividades de terceros aprobadas por la Autoridad”.*

Aprecia el tribunal encargado del control constitucional, que a pesar de que la Autoridad del Canal de Panamá administra el recurso hídrico de la cuenca con objetivos orientados no solo al funcionamiento del Canal de Panamá, sino también con fines energéticos y como proveedor de agua potable para un sector importante de la población, lo cierto es que desde la promulgación de la ley demandada estas funciones se realizan respecto a una cuenca no delimitada.

Se reitera en los argumentos finales de la Corte, que la Junta Directiva del Canal de Panamá no propuso la derogación de la ley que establecía los límites de la cuenca, como así lo hizo saber dicha Junta Directiva al presentar sus argumentos dentro de la presente demanda de inconstitucionalidad. Aunado a ello, el órgano encargado de la administración de la Autoridad del Canal de Panamá aportó con su escrito, una certificación de la Secretaría de la Junta Directiva

de la Autoridad del Canal de Panamá, en la que se indica, entre otras cosas, que en el 2006 dicho cuerpo colegiado no emitió ningún acuerdo en el que haya propuesto la revisión, modificación o eliminación de los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá.

En virtud de la circunstancia antes indicada, la Corporación Suprema de Justicia es del criterio que el Consejo de Gabinete no estaba facultado para aprobar, en la sesión de 7 de junio de 2006, la presentación ante la Asamblea Nacional de un proyecto de ley para derogar los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá. Por esa razón, afirma que la Asamblea Nacional no debió aprobar, en sus tres debates legislativos, el Proyecto de Ley y convertirlo en ley de república, ya que, a la Autoridad del Canal de Panamá, a través de su Junta Directiva, es a quien le corresponde la responsabilidad por la administración, mantenimiento, uso y conservación de los recursos hídricos de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá. Por tanto, reitera que la Asamblea Nacional carecía de competencia para derogar la Ley 44 de 1999, pues las revisiones que se deban hacer a los límites de la cuenca hidrográfica son función de la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, de conformidad con los artículos 316 y 319, numeral 5, de la Constitución y el artículo 18 de su ley orgánica.

Por lo que respecta a la Corte, los artículos 316 y 319 (numeral 5) de la Constitución Política deben ser interpretados en el sentido de que la Autoridad del Canal de Panamá, a través de su Junta Directiva, es la única facultada para proponer los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá, y, por tanto, esta facultad privativa se hace extensiva a la revisión, modificación o eliminación de los límites de dicha cuenca.

No desconoce la Corte en pleno, la facultad constitucional de la Asamblea Nacional establecida en el artículo 159 de la Constitución Política, pero estima que esta facultad se encuentra limitada por el procedimiento especial establecido en el numeral

5 del artículo 319 de la propia Constitución, que limita al Órgano Ejecutivo y al Órgano Legislativo a proponer los límites de cuenca hidrográfica del Canal Panamá. En otras palabras, a estos órganos del Estado se les faculta constitucionalmente para aprobar los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá cuando sean propuestos por la Junta Directiva de la Autoridad del Canal de Panamá, y al no estar facultados para proponerlos, tampoco lo están para modificarlos, revisarlos o eliminarlos sin propuesta previa de la Junta Directiva.

2.3.4. Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad

Para la Corte Suprema de Justicia en pleno, la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 20 de 21 de junio de 2006 devendría en ineficaz si no se restablecen los efectos de la ley derogada (esto es, la Ley 44 de 1999), con la consiguiente reactivación de los límites de la cuenca hidrográfica del Canal de Panamá. Para lograr ese cometido, según la Corte, hay que atenerse a lo que dispone el artículo 37 del Código Civil, cuyo tener literal indica que una *“ley derogada no revivirá por solas las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó”*, y que la *“disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en el caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca de modo expreso que recobra su vigencia”*.

A juicio del Tribunal Supremo, si bien el principio general que se extrae del artículo 37 del Código Civil es que una ley derogada no revivirá por ser abolida la ley que la derogó, ya sobre este particular se ha referido la Corte en pleno, en el sentido de que, *“... cuando la vigencia de la nueva ley cesa por ser incompatible con la norma constitucional, produciéndose su declaratoria de inconstitucionalidad, lo que acarrea la pérdida de sus efectos o su nulidad y por tanto dándose el resurgimiento o reviviscencia de la ley anterior, correspondiendo la declaratoria de dicha inconstitucionalidad privativamente al Pleno de la Corte Suprema de Justicia”* (sentencia de 11 de agosto de 2014).

En la sentencia se hace hincapié en que no se debe confundir la reviviscencia de una ley con los efectos de su derogatoria, ya que aquella depende de la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley derogatoria por parte de la Corte Suprema de Justicia. Para sustentar su criterio, el máximo tribunal de justicia trae a colación el pronunciamiento de la Sala Tercera, de 27 de octubre de 1993, en la que esta sala llegó a la misma conclusión, advirtiendo que, ante la inconstitucionalidad de ley derogatoria, recobra vigencia la ley derogada a partir de la sentencia.

La sentencia de la Sala Tercera cita al tratadista español Luis María Díez-Picazo, quien, al referirse, en su obra *La derogación de las leyes*, a los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad de una ley derogatoria, explica que en este caso lo que se produce, en buena lógica, es *“la reversión del efecto derogatorio y la consiguiente reviviscencia de la Ley derogada, ya que quod nullum est nullum effectum producit; además, continúa manifestando el distinguido autor, “[s]i la Ley derogatoria resulta ser inconstitucional y nula y, por tanto, son anulados todos sus efectos, también debe caer su efecto derogatorio...”*.

A pesar de su posición en torno a la reviviscencia de la ley derogada tras la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley derogatoria, la Corte estima conveniente recordar, que las decisiones de dicho tribunal de justicia, proferidas en materia de inconstitucionalidad, son finales, definitivas, obligatorias y no tienen efectos retroactivos, de acuerdo con lo que dispone el artículo 2573 del Código Judicial. Ese mismo tribunal ha reiterado que cuando se declaran inconstitucionales normas legales, dicha declaración tiene efectos erga omnes y no tiene efecto retroactivo.

3. Referencias bibliográficas

CARSE, A. (2021). *La naturaleza como infraestructura. Política, tecnología y ecología en el Canal de Panamá* (Trad. M. E. Kupfer). Instituto Colombiano de Antropología e Historia.

HARMON, R. S. (Ed.) (2005). *The río Chagres*,

Panama: A Multidisciplinary profile of a tropical watershed. [El río Chagres, Panamá: Un perfil multidisciplinario de una cuenca tropical]. Kluwer Academic Publishers.

HECKADON-MORENO, S. (2005). Light and shadows in the management of the Panama Canal watershed. En R. S. Harmon (Ed.), *The río Chagres, Panama: A Multidisciplinary profile of a tropical watershed* (pp. 29-44). Kluwer Academic Publishers.

JIMÉNEZ MONTERO, M. de J., Ramírez Valverde, B., & Martínez Dávila, J. P. (2012). Construcción de territorios en Donoso, Panamá. Período 1970-2008. *Historia Crítica*, 1(48), 111-136. <https://doi.org/10.7440/histcrit48.2012.06>.

Formato de Habeas Data

ACCIÓN DE
HABEAS DATA

SOLICITUD DE ACCESO A
INFORMACIÓN PÚBLICA

HONORABLE MAGISTRADO PRESIDENTE DEL PRIMER TRIBUNAL SUPERIOR DEL PRIMER DISTRITO JUDICIAL DE PANAMÁ.

Yo _____, mayor de edad, sexo , mayor de edad, cédula/pasaporte de identidad personal No. _____ domicilio en _____, teléfono residencial _____,

(lugar donde recibo notificaciones, correspondencia) oficina _____, celular _____, correo electrónico _____, concurro respetuosamente a su despacho, con el objeto de promover ACCIÓN DE HABEAS DATA, con la finalidad de garantizar el ejercicio de Derecho de Acceso a la Información Pública, prevista en la ley, en contra de _____, conforme los hechos que detallo a continuación:
(nombre de funcionario y cargo)

PRIMERO: El día _____, concurrí a _____
(fecha en que presentó la solicitud) (oficina en que presentó la petición)
con el propósito que: (informe brevemente en que consistió la solicitud de acceso a información pública)

SEGUNDO: Que no obstante lo anterior: (marque con una X)

1. Han transcurrido más de treinta (30) días calendario sin que se haya otorgado la respuesta.
2. La respuesta a lo solicitado se ha efectuado de manera incompleta o insuficiente.
3. La respuesta es inexacta.

TERCERO: Que la información solicitada es de acceso público, conforme lo establecen los artículos 9, 10 y 11 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002.

CUARTO: Que en consecuencia presento Acción de Habeas Data, (explicar brevemente las razones)

PRUEBAS: En calidad de tal(es) presento, el recibido de la solicitud entregada, el día ____ de _____ de 20__.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 43 de la Constitución Política de la República de Panamá; Ley 6 de enero de 2002 "Que dicta normas para la transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones".

Panamá ____ de _____ de 20__.

Nombre: _____ Cédula o pasaporte: _____

Nota: Saque copia de este formulario, una vez lo firme, a fin que de que se selle su recibido como constancia de presentación, si no recibe respuesta en treinta (30) días calendario.

ACCIÓN DE HABEAS DATA

SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACIÓN DE
CARÁCTER PERSONAL (Rectificación y Protección,
Supresión, Eliminación).

HONORABLE MAGISTRADO PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Yo _____, mayor de edad, sexo , cédula / pasaporte de
identidad personal No. _____ domicilio en
_____, teléfono residencial _____,

(lugar donde recibo correspondencia o notificaciones)
oficina _____, celular _____, correo electrónico _____, concuro a su
despacho, con el objeto de promover ACCIÓN DE HABEAS DATA, con la finalidad de garantizar el
ejercicio de mi Derecho de Acceso a la Información Personal que reposa en los archivos de la
_____, a cargo de _____

(nombre de la institución, oficina) (nombre del titular)
previsto en la ley y que no se me ha entregado, conforme a los hechos que detallo a continuación:

PRIMERO: El día _____, concurrí a _____,
(fecha en que presentó la solicitud) (oficina en que presentó la petición)
con el propósito que (informe brevemente en que consistió la solicitud de acceso a información personal) :

SEGUNDO: Que no obstante lo anterior: (marque con una X)

1. Han transcurrido más de treinta (30) días calendario sin que se haya otorgado la respuesta.
2. La respuesta a lo solicitado se ha efectuado de manera incompleta o insuficiente.
3. La respuesta es inexacta.

TERCERO: Que los artículos 42 de la Constitución Política de la República de Panamá y 3 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, establecen el derecho a solicitar o acceder a la información personal, contenida en bases de datos o registros públicos o privados y a requerir su rectificación y protección, corrección, supresión o eliminación.

CUARTO: Que en consecuencia, la Acción de Habeas Data se presenta (explicar brevemente las razones)

PRUEBAS: En calidad de tal(es) presento, el recibido de la solicitud entregada, el día ____
de _____ de 20__ .

FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley 6 de enero de 2002 "Que dicta normas para la transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones".

Panamá ____ de _____ de 20__ .

Nombre: _____ Cédula o pasaporte: _____

Nota: Saque copia de este formulario, una vez lo firme, a fin que de que se selle su recibido como constancia de presentación, si no recibe respuesta en treinta (30) días calendario.

Instructivo para los Autores

1. Publicación de los ensayos.

La Procuraduría de la Administración, publicará cuatrimestralmente la Revista Digital de contenido jurídico titulada “Lex Nostra”, producto del aporte literario/intelectual de todos y cada uno de los Abogados de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica e invitados Especiales, que escribirán artículos de actualidad; además, de otros colaboradores institucionales o externos, que deseen hacer uso de este medio, para incorporar un tema inédito de su autoría, en materia de derecho administrativo.

El objetivo de la revista es acercar el derecho administrativo al ciudadano e igualmente promover la producción de artículos académicos de corta extensión, así como de interés para el foro y la academia, redactados en un lenguaje sencillo y de fácil comprensión.

2. Criterios para la selección y aprobación de artículos.

Los criterios de selección de los manuscritos estarán basados en los siguientes aspectos:

- a. Pertinencia del tema con el eje temático de la revista;
- b. Originalidad (inédito; no podrá presentarse un artículo, que ya haya sido publicado con anterioridad);
- c. No deben haber sido publicados en medios impresos ni digitales (total o parcialmente).

El manuscrito debe estar de acuerdo con la temática y enfoque de la revista y cumplir con los requerimientos establecidos en el Instructivo para los autores.

Los artículos serán sometidos al rigor de una revisión temática por el Consejo Editorial de la revista y una vez aprobados, se notificará a los autores el resultado que podrá ser:

Negado: no acepta apelación,

Suspendido: el Consejo Editorial indicará al autor sus recomendaciones, quien deberá atenderlas para que su artículo sea publicado.

Aceptado: El artículo será publicado sin mayores modificaciones.

Los artículos aceptados se programarán para publicación, lo cual será informado al autor.

3. Información sobre el autor.

Es indispensable incluir nombres y apellidos del autor, lugar y/o área de trabajo (especialidad académica, de tenerla); debe incluir una fotografía reciente tamaño carné de medio cuerpo tomada de frente en formato JPG.

El articulista, debe enviar en un documento aparte, un resumen corto de su hoja de vida actualizada al correo electrónico de la revista; el cual será colocado como referencia del autor, en su publicación.

4. Sobre el artículo a publicar.

El tema del manuscrito debe enmarcarse dentro del área de conocimiento general y específico declarado

en la Revista y señalado para el número particular para el cual se convoca.

Con relación al envío del artículo, el autor debe enviarlo al correo electrónico: sconsultas@procuraduria-admon.gob.pa en las condiciones establecidas.

Con relación a la estructura de los artículos, éstos deberán incluir el título; bibliografía; resumen analítico de no más de 100 palabras que se incluirá al inicio del mismo. Un resumen de palabras claves, en español. Se debe evitar en todo lo posible, las faltas ortográficas, de puntuación, gramaticales y de sintaxis.

Los artículos deben cumplir con el formato siguiente:

1. Tamaño: carta 8 y ½ x 11;
2. Fuente: calibre light 12 puntos;
3. Interlineado 1.5;
4. Procesador Word;
5. Extensión de un mínimo de ocho (8) y máximo de doce (12) páginas, incluidas las referencias bibliográficas.

Las normas de citación de la Revista, son una adaptación de las normas de la American Psychology Association (APA), en lo referente principalmente a estilo, citación, referenciación y presentación de figuras y tablas.

Los títulos y subtítulos, deben ir numerados con el sistema decimal 1, 1.1; 1.2; 1.3, 2, 2.1; 2.2; 2.3, 3; 3.1, 3.2, 3.2.1. Así mismo, los títulos no se deben escribir con mayúscula cerrados y/o sostenidos, solo se escriben con mayúscula inicial.

Las figuras y tablas, fotografías, imágenes y gráficos, deben tener numeración consecutiva, título y su respectiva fuente.

Respecto de las referencias bibliográficas, éstas, se deberán incluir al final del escrito y deben organizarse por orden alfabético. No se debe incluir bibliografía que no fue utilizada en el artículo.

Comité Editorial

