



Lex Nostra

“Derecho Administrativo al servicio ciudadano”

Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica

Año 2, Edición 5, diciembre 2024

Revista cuatrimestral,
ISSN 2953-3228



-  **Defensa jurisprudencial del principio de legalidad en Panamá**
-  **El Recurso extraordinario de Revisión Administrativa a la luz de la Ley 38 de 31 de julio de 2000**
-  **La promulgación de las leyes, actos reglamentarios y actos con efectos generales en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia**

Nota del Editor

Jorge A. Berrocal Siles-Meléndez

Jefe de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica. Docente universitario
<https://orcid.org/0009-0001-1000-4879>



Es evidente, que la historia insigne de la Sede de la Procuraduría de la Administración, tiene su antecedente fidedigno del que fue, el Palacio de Artes, el cual data de una época gloriosa; estampado en una emisión postal conmemorativa como único referente arquitectónico, a la Conmemoración de la Exposición Nacional de 1915, historia patria que nos llena de mucho orgullo.

Así, como dignamente prevalece esta estructura del Palacio de Artes, que hoy sirve de sede definitiva a la Procuraduría de la Administración, que se honra en ocuparla, también prevalecen los sellos del tesón, la alegría y la visión con que se va armando la obra del futuro, obra que hoy, dignificando el pasado, se yergue ante nosotros con la misma hidalguía, fuerza y optimismo de quienes la forjaron.

Tres significativos centésimos de balboas, constituía el valor de la estampilla, que llevó el grabado del Palacio de Artes de la Exposición Nacional, autorizado así, por el Presidente de la República, mediante Decreto número 28 de 1915, debidamente publicado en la gaceta oficial número 2199 de 10 de abril de 1915.

La historia del Palacio de Artes, es la historia de la Exposición Nacional de Panamá, que dignificó el Descubrimiento del Mar del Sur, que somos nosotros, con todo lo que de amor, sudor y sangre conlleva el arribo adelantado del Mar del Sur por Vasco Núñez de Balboa.

Por la importancia significativa e invaluable, que representa la Sede de la Procuraduría de la Administración, en la historia patria nacional, fue que decidimos imprimirla como la portada de la Edición No.5 de la Revista jurídica digital "Lex Nostra"; Edición Especial confeccionada en atención, a los diez años de gestión al servicio del Estado panameño, del Procurador Rigoberto González Montenegro, artífice motivador, que impulsó su creación con el estímulo nato de un escritor jurídico; y que en su momento señalamos, fue un ejemplo digno de imitar.

Desde la primera edición, la Revista "Lex Nostra", se constituyó, en un texto jurídico referencial de gran importancia, tanto para los abogados de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica, como para otros colaboradores de la institución que han aportado su intelecto y distinguido conocimiento; e igualmente, selectos y reconocidos abogados de la Academia, y el Foro Nacional e Internacional, con un aporte de más de 45 artículos de connotada significación en temas de actualidad, especialmente en el ámbito constitucional y administrativo.

En nombre del Comité Editorial y en especial de todos los abogados que integran la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica, queremos agradecer muy sinceramente, la motivación y apoyo oportuno, que en su momento nos distinguió el Dr. Rigoberto González Montenegro, Procurador de la Administración, en nuestra experiencia adquirida en el ejercicio de nuestras funciones, durante su gestión 2015 – 2024.



Título: Emisión postal conmemorativa a la Exposición Nacional de Panamá del año 1915, que lleva estampado el Palacio de Artes (hoy día, sede de la Procuraduría de la Administración), que conformaba el Pabellón de Bellas Artes de la Exposición Nacional.

La emisión fue aprobada por la Secretaría de Gobierno y Justicia a través del Decreto 28 de 21 de febrero de 1915, publicado en la Gaceta Oficial 2,199 de 10 de abril de 1915. Fueron emitidas un millón (1,000,000) de estampillas postales, color violeta, de la denominación de tres centésimos de balboa.¹

Fotografía: Sello Postal Conmemorativo a la Exposición de Panamá de 1915 que reposa en el Departamento de Filatelia, Correo Panamá del Ministerio de Gobierno.

Fecha: Noviembre 2024.

Técnica: Digitalización.²

¹ Información suministrada por el Departamento de Filatelia del Correo Panamá, Ministerio de Gobierno.

² Agradecimiento a la Biblioteca Nacional de Panamá, Ernesto J. Castellero.



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
MARÍA ISABEL SAMANIEGO	JEFA DE ARCHIVOS Y BIBLIOTECA
DEMETRIO DOBRAS RAMOS	JEFE DEL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN
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

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 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, 2024

Índice

Nota del Editor	3
<i>Jorge A. Berrocal Siles-Meléndez</i>	
Defensa jurisprudencial del principio de legalidad en Panamá	6
<i>Francisco Fanol Flores Villa</i>	
Poder para representar a la República de Panamá en proceso de anulación de laudo arbitral	12
<i>Diógenes de la Rosa Cisneros</i>	
De la acción de reparación directa y el apoyo económico por razones humanitarias ..	16
<i>Carolina Arango</i>	
Viabilidad jurídica de formular preguntas ajenas al cuestionario, a las personas o funcionarios públicos citados por la Asamblea Nacional.....	20
<i>Gabriel Vega Yuil</i>	
El Recurso de Reconsideración en el ámbito administrativo: retos y oportunidades en la protección de derechos	24
<i>Gisel Alejandra Olmedo</i>	
El Recurso extraordinario de Revisión Administrativa a la luz de la Ley 38 de 31 de julio de 2000	32
<i>Gilberto Añino C.</i>	
La desvinculación de un cargo público, a un servidor de confianza que mantiene una condición de discapacidad	38
<i>Janitzel J. Rosario C.</i>	
El derecho a la privacidad y a la protección de datos personales, frente al ejercicio de la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información de carácter público.....	49
<i>Daisy Cedeño Vanggalis</i>	
ABC de las Consultas Administrativas elevadas a la Procuraduría de la Administración, en atención a su función asesora.....	56
<i>Clara Iveth Rudas</i>	
Colecciones Jurídicas. La promulgación de las leyes, actos reglamentarios y actos con efectos generales en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.....	60
<i>Demetrio Dobras Ramos</i>	
Formato de Habeas Data	72
Instructivo para los Autores	74

Defensa jurisprudencial del principio de legalidad en Panamá



Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá (1985). Especialista en Derecho Internacional por la Universidad de Costa Rica (UCR) (1987). Maestría en Derecho del Comercio Internacional por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España (UNED) (2004). Maestría en Ciencia Jurídica: Teoría, Historia y Comparación por la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA) Sede de La Rábida (Palos de la Frontera <Huelva>, España) (2011). Diploma de Estudios Avanzados (D.E.A.) que otorga la suficiencia investigadora en Derecho de las Nuevas Tecnologías por la Universidad Pablo de Olavide (UPO) de Sevilla, España (2005). Diploma de Estudios Avanzados (D.E.A.) que otorga la suficiencia investigadora en Ciencia Jurídica: Teoría, Historia y Comparación por la Universidad Internacional de Andalucía (UNIA) Sede de La Rábida (Palos de la Frontera <Huelva>, España)

(2010). Especialista en Docencia Superior y Didáctica por el Instituto ICASE de la Universidad de Panamá (2011-2012). Ha dictado más de treinta conferencias en seminarios y congresos nacionales e internacionales sobre diversos temas. Actualmente es Profesor Titular I de Derecho Internacional Privado en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad y abogado litigante. Durante el período 2003-2006, en la segunda administración como Decano del Profesor Rolando Murgas Torraza, Director del Departamento de Metodología y Ciencias del Derecho. Vicedecano Electo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá para el período 2021-2026. Desde el año 2020 Doctorando en Derecho en la Universidad de Alcalá de Henares (Madrid, España) y actualmente terminando la tesis doctoral que versa sobre la aplicación del derecho extranjero en Panamá.

Francisco Fanol Flores Villa

Vicedecano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá.

Número ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2232-6442>

Correo electrónico personal: franciscoflores2005@gmail.com

Correo electrónico institucional: francisco.floresv@up.ac.pa

Defensa jurisprudencial del Principio de legalidad en Panamá

Contenido

1. Introducción. 2. Derecho Público y Principio de Legalidad. 2.1. Derecho Público. 2.2. En particular del Principio de Legalidad. 3. Conflictos normativos y anulación de normas jurídicas. 3.1. En particular de los conflictos normativos. 3.2. En particular de la anulación de normas jurídicas. 4. La Constitución panameña y el Principio de Legalidad. 5. Bibliografía.

Resumen

El presente artículo trata del mecanismo regulado en la Constitución de la República de Panamá para impugnar y eliminar del ordenamiento jurídico cualesquiera actos administrativos que contravengan o desconozcan la aplicación del principio de legalidad.

El principio de legalidad es la piedra angular del Derecho Público y la base jurídica de la existencia de la jurisdicción contencioso-administrativa en nuestro país.

Este trabajo se desarrollará partiendo del método doctrinal y revisará el concepto de Derecho Público y el del Principio de Legalidad; a continuación, expondrá la noción de conflictos normativos partiendo de la Teoría General del Derecho y finalizará con un análisis de la norma constitucional que regula el tema.

Abstract

This article deals with the mechanism regulated in the Constitution of the Republic of Panama to challenge and eliminate from the legal system any administrative acts that contravene or disregard the application of the principle of legality.

Legality's principle is Public's Law headstone and also is the legal basis who allow in the Republic of Panama's jurisdiction for suits under administrative law.

The article will be developed through the doctrinal method and analyse the basic definitions of Public Law and Legality's Principle; afterwards look at the concept of normative conflict through General Theory of Law's paradigm and conclude with a remark concerning the Panamanian Political's Constitution rule-of-law applicable to the subject-matter.

Palabras Claves

Constitución Política de la República de Panamá, Principio de Legalidad, Derecho Público, jurisdicción de la República de Panamá para demandas de derecho administrativo, actos de una autoridad gubernamental, conflicto normativo, Teoría General del Derecho.

Keywords

Republic of Panama Political's Constitution-Legality's Principle-Public Law-Republic of Panama's jurisdiction for suits under administrative law-Acts of a governmental authority-Normative Conflict-General Theory of Law.

1. Introducción

En el mismo sentido en el que el gran administrativista panameño del siglo pasado ya fallecido, Doctor José Antonio Carrasco, (Carrasco, 1980) en su tesis doctoral, se hizo la pregunta de si en Panamá la jurisdicción contencioso-administrativa

era importante; nos motiva para el presente artículo analizar de manera sucinta el fundamento sobre el cual descansa la vigencia actual e importancia de la mencionada jurisdicción en nuestro país, cuál es el principio de legalidad y el correspondiente mecanismo jurisprudencial definido en el Artículo

206, numeral 2° de la Constitución Política de la República de Panamá.

Para ello, y adoptando la técnica francesa del plan de dos partes, a continuación expondremos en una primera parte en forma sucinta el concepto de Derecho Público y el principio de legalidad como su fundamento jurídico, en segundo lugar nos referiremos a las nociones básicas de conflictos normativos y anulación de normas jurídicas de acuerdo con la Teoría General del Derecho, y finalizaremos con una síntesis crítica o conclusiones de si el mecanismo jurisprudencial diseñado en el Artículo 206, numeral 2° constitucional, se adapta verdaderamente a la función de defensa de la legalidad que se espera de él.

2. Derecho Público y Principio de Legalidad

2.1. Derecho Público

El concepto de Derecho Público se formó, históricamente hablando, desde el derecho republicano romano, entendiéndose el *ius publicum* como la rama del Derecho que se refiere al gobierno de la ciudad y del Estado romano en sentido colectivo (Bravo Gonzalez & Bialostosky, 1966, pág. 6).

Precisamente por la vigencia del principio de legalidad, es que el Derecho Público es coactivo e imperativo, lo que no deja margen a la voluntad dispositiva de las partes consideradas en su individualidad (Goldschmidt, 1987, pág. 326), poniéndose énfasis en la forma autocrática de creación del Derecho (Linares, 1975, pág. 85).

Comprende el Derecho Público las normas que regulan las relaciones de los distintos órganos del Estado entre sí, del Estado con los particulares y aquellas entre los distintos Estados miembros de la comunidad internacional. (Sousa Lennox, 1993, pág. 169).

Otro autor panameño señala que el Derecho Público es aquél que regula la organización y actividades del Estado y demás entidades públicas (Municipios, Instituciones Autónomas, etc.), cuando actúan en ejercicio del poder o potestad que ostentan (Sanjur, 1981, pág. 36).

2.2. En particular del Principio de Legalidad

Se entiende por "principio de legalidad", aquel en virtud del cual los poderes públicos están sujetos a la

ley, por tanto, todos sus actos deben ser conforme a la ley" (Durán Parra, 2020).

El origen de este principio, como manifestación fundamental del Estado de Derecho, surgió de la confluencia de dos postulados concretos, el primero la expulsión de la arbitrariedad de los modelos políticos post-revolucionarios y el segundo el traslado del centro de gravedad de la soberanía del Estado hacia el pueblo y sus representantes democráticamente elegidos (Cueva, 2009, pág. 99).

Otra autora plantea, que el Estado se encuentra sometido a la normatividad jurídica, entendiéndose el principio de legalidad como la sujeción al orden jurídico en la totalidad de las normas que lo componen (Amazo Parrado, 2007, pág. 188).

Para que pueda hablarse del principio de legalidad, es preciso construir los mecanismos procesales para que los miembros de la comunidad que conforma el Estado, dispongan de medios jurídicos idóneos para controlar a los órganos que ejercen el poder público dentro de los cauces señalados por el ordenamiento jurídico y así, dar vida al Estado de Derecho, que deviene aquél en el que impera la racionalidad de la norma jurídica en el desempeño de las funciones públicas. (Morgan Jr., 1982, pág. 130).

El principio de legalidad, tal y como se desprende de la doctrina y el Derecho Positivo nacional y comparado, al entenderse, como que la Administración Pública está sujeta en toda su actividad al ordenamiento jurídico, es la piedra angular sobre la cual descansa la emisión de cualquier acto administrativo, siendo el principio inicial y primario que lo rige. (Benavides Pinilla, 2023, pág. 120)

A continuación, revisaremos los conceptos fundamentales de Teoría del Derecho sobre los conflictos normativos y la anulación de normas jurídicas.

3. Conflictos normativos y anulación de normas jurídicas

3.1. En particular de los conflictos normativos

De acuerdo con Roberto José Vernengo, (1986, págs. 303-314) se entiende por conflicto normativo, la situación social disfuncional relacionada con la norma aplicable a un caso determinado, que se refiere a su oposición o contradicción con otra norma dentro del sistema. Estos conflictos deben ser resueltos por un

órgano competente para solucionarlos, dependiendo del tipo de conflicto, la naturaleza y origen del órgano jurídico llamado a dictar la solución al problema.

Los conflictos normativos responden a distintas fuentes y fórmulas. La primera de entre ellas es la Anomía, que se refiere a cuando los intervinientes en la situación, o no cuentan con normas para orientarse en ella o también cuando las partes discrepan sobre la norma aplicable a un caso (Vernengo, 1986, pág. 314).

En segundo lugar, tenemos la Acumulación, que se trata del exceso de normas que podrían ser aplicadas al caso controvertido, las cuales, partiendo de la premisa de que ambas pertenecen a un mismo ordenamiento jurídico, serían opuestas o contradictorias entre sí, generando de esta forma situaciones de Incompatibilidad (Bobbio, 1994, págs. 179-187).

La Incompatibilidad se refiere a la existencia de una contradicción u oposición expresa o tácita entre normas que podrían eventualmente ser aplicadas para solucionar un caso, cuando su aplicación provocará una contradicción interna en el ordenamiento jurídico. Puede ser vertical, en el caso de oposición o contradicción de normas de distinto rango dentro del ordenamiento jurídico, siguiendo la visión de Hans Kelsen, refiriéndose concretamente a los actos de cualquier índole que resulten contrarios a la Constitución y, en materia de Derecho Público, a la legislación material (decretos ejecutivos, decretos reglamentarios, resoluciones, actos de naturaleza administrativa) que sean contrarios a la legislación formal donde está planteado el principio de legalidad y horizontal, que se trata en la misma línea del pensamiento positivista sistemático kelseniano, de la situación de oposición o contradicción entre normas de rango o nivel similar, sucesivas en el tiempo, existiendo en todos los ordenamientos jurídicos, distintos criterios que sirven para solucionar el problema, siendo el más conocido el criterio de la especialidad (*lex posterior derogat priori*).

3.2. En particular de la anulación de normas jurídicas

Se entiende por anulación de normas jurídicas la acción de remover o quitar del ordenamiento jurídico la norma contradictoria o incompatible. Es la solución definitiva del conflicto normativo. (Vernengo, 1986, pág. 387).

La anulación de normas jurídicas, de acuerdo con la doctrina citada aquí (Vernengo, 1986, págs. 388-393)(Bobbio, 1994, págs. 191-207), puede suceder por derogación o eliminación. También es posible declarar la convalidación de una norma acusada de contradictoria.

En el caso de la incompatibilidad en sentido horizontal, la derogación consiste en un mecanismo legal que sirve para sacar del ordenamiento jurídico una norma de igual rango que resulta incompatible con otra, refiriéndose por regla general a una norma anterior en el tiempo: es el criterio cronológico.

La derogación puede suceder por modificación o subrogación, que sucede cuando se reemplaza una parte de una fuente del Derecho específica, manteniendo el resto vigente, por abrogación cuando se reemplaza en su totalidad una o varias normas provenientes de alguna fuente del Derecho específica, manteniéndola en el resto del conjunto vigente y la derogación propiamente dicha, que opera cuando se elimina por completo una norma previamente existente dentro del ordenamiento jurídico, sin reemplazarla por otra nueva. Igualmente existe el criterio de especialidad, en el que dos normas incompatibles, una de índole general y otra especial o excepcional, prevalece la segunda: *lex specialis derogat generali*.

En el caso de incompatibilidad en sentido vertical, la eliminación consiste en un mecanismo jurídico que sirve para expulsar o sacar del ordenamiento jurídico, una norma de rango inferior por ser incoherente o contradictoria con otra de rango superior, prevaleciendo esta última, respondiendo al criterio jerárquico: *lex superior derogat inferiori*. Para finalizar este apartado en cuanto a la incompatibilidad en sentido vertical, la convalidación es el mecanismo jurídico que ratifica la vigencia de una norma acusada de incoherente o contradictoria, si resulta que no lo es.

Una vez presentados los conceptos básicos de Teoría General del Derecho referentes a nuestro escrito, a continuación, procederemos a presentar una síntesis final en relación al Derecho Público Panameño y el papel de la jurisprudencia contencioso-administrativa como garante del principio de legalidad.

4. La Constitución panameña y el Principio de Legalidad

En la Constitución Política de la República de

Panamá aparece regulada la jurisdicción contencioso-administrativa en su Artículo 206 en su numeral 2º de la siguiente forma:

Artículo 206. La Corte Suprema de Justicia tendrá, entre sus atribuciones constitucionales y legales, las siguientes:

1. La guarda de la integridad de la Constitución para la cual la Corte en pleno conocerá y decidirá, con audiencia del Procurador General de la Nación o del Procurador de la Administración, sobre la inconstitucionalidad de las Leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos que por razones de fondo o de forma impugne ante ella cualquier persona.

Cuando en un proceso el funcionario público encargado de impartir justicia advirtiere o se lo advirtiere alguna de las partes que la disposición legal o reglamentaria aplicable al caso es inconstitucional, someterá la cuestión al conocimiento del pleno de la Corte, salvo que la disposición haya sido objeto de pronunciamiento por parte de ésta, y continuará el curso del negocio hasta colocarlo en estado de decidir.

Las partes sólo podrán formular tales advertencias una sola vez por instancia.

2. La jurisdicción contencioso-administrativa respecto de los actos, omisiones, prestación defectuosa o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal.

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública, cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país.

3. Investigar y procesar a los Diputados. Para los efectos de la investigación, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia comisionará a un agente de instrucción.

Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.

Se destaca en esta excerta constitucional, que la organización de la justicia contencioso-administrativa permite una acción pública a cualquier persona natural o jurídica para accionar la intervención jurisdiccional en esta materia. En relación a la defensa del principio de legalidad, se le concede a la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, la facultad de anular el acto viciado de ilegalidad, teniendo sus decisiones un carácter definitivo y con efectos cuasi-normativos, al instituirse su obligatoriedad jurídica y la obligación de publicar el texto de la sentencia en la Gaceta Oficial del Estado Panameño.

Por todo lo anteriormente expuesto, podemos concluir efectivamente que el principio de legalidad está expresamente reconocido en el Artículo 206, numeral 2º de la Constitución Política de la República de Panamá, y la historia, así como la práctica jurídica y jurisprudencial desde el siglo pasado, han corroborado que su defensa jurisprudencial ha sido eficaz en la mayoría de los casos, convirtiéndose en un pilar fundamental en la correcta adopción y fundamentación, desde el punto de vista legal, de los actos administrativos en nuestro país.

5. Bibliografía

- Amazo Parrado, D.C. (2007). ¿Es paradójica la autonomía de la voluntad frente al principio de legalidad en los contratos estatales? En Revista Estudios Socio-Jurídicos, 9, (2), 181-203
- Benavides Pinilla, V.L., (2023). La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en los Siglos XX y XXI en Panamá. Bogotá: Sigma Editores

- Bobbio, N., (1994). Teoría General del Derecho. Bogotá: Temis

- Bravo González, A. & Bialostosky, S. (1966). Compendio de Derecho Romano. México D.F.: Pax-México

- Carrasco, J.A., (1980). ¿Es importante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Panamá. (Analizada bajo el criterio orgánico)? Panamá: Impresora de la Nación/Inac

- Cueva, O.V., (2009). La Cláusula del Estado de Derecho, el Principio de Legalidad y la Administración Pública: Postulados Básicos y Transformaciones. En Revista de Derecho, 93-115

- Durán Parra, M.A. (enero-febrero 2020). Principio de legalidad. En Revista de la Realidad Mexicana, 351 (219), 101-105

- Goldschmidt, W. (1987). Introducción Filosófica al Derecho. La Teoría Trialista del Mundo Jurídico y sus Horizontes. Buenos Aires: Depalma

- Linares, J.F. (1975). Fundamentos de Derecho Administrativo. Buenos Aires: Astrea

- Morgan Jr., E. (1982). Los Recursos Administrativos de Nulidad y de Plena Jurisdicción en el Derecho Panameño. Panamá: Centro de Impresión Educativa

- Sanjur, F.O. (1981) Derecho Administrativo I Semestre. Panamá: Centro de Estudiantes de Derecho
- Sousa Lennox, J. (1993). Introducción al Derecho Guía Didáctica. Panamá: Imprenta Universitaria

- Vernengo, R.J. (1986). Curso de Teoría General del Derecho. Buenos Aires: Depalma

Poder para representar a la República de Panamá en proceso de anulación de laudo arbitral



Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, por la Universidad de Panamá, con Maestría en Derecho Administrativo, por el Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ).

Cuenta con Diplomado en Derecho Administrativo y Fundamentos de la Administración Pública, por el Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), Nicaragua; Especialización en Justicia Constitucional, Interpretación y Tutela de Derechos Fundamentales, por la Universidad de Castilla - La Mancha, España. Ha asistido a cursos de formación específica de posgrado en “Fundamentos de Derecho Público Global”, de la Universidad de A Coruña, España; de “Arbitraje Comercial Internacional y de Inversiones”, por la Universidad Complutense de Madrid y la Corte Civil y Mercantil de Arbitraje de Madrid (CIMA), España; Especialización en Derecho Administrativo: Tradición y Cambio en un Mundo Globalizado: Una Respuesta desde el Derecho Administrativo, de la Universidad de Salamanca, España, y de “Políticas Públicas ante la Diversidad Familiar y la Igualdad: Perspectivas y Desafíos”, de la Universidad de Salamanca y la Unión de Asociaciones Familiares, con el apoyo del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e

Igualdad de España.

Con experiencia en la justicia administrativa y en la Administración pública. Se ha desempeñado como Magistrado del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas (2016-2021), elegido como Magistrado Presidente en tres (3) periodos; Asesor del Presidente de la Asamblea Nacional; Abogado de la Oficina de Litigación e Investigación, Subjefe de la Unidad de Adquisiciones y Contrataciones del Estado, Asistente de la Viceministra de Finanzas, Asesor del Despacho Superior y Abogado de la Unidad Coordinadora para el Proceso de Privatización (ProPrivat), todos en el Ministerio de Economía y Finanzas; Asesor del Despacho Superior del Municipio de Panamá; y, Asesor Legal de la Comisión de Incorporación de la Participación del Sector Privado (CIPSP) en el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAAN). En el ámbito privado, ha ejercido el derecho civil, comercial y administrativo, oferta pública primaria de valores, contratación pública, procesos contencioso administrativos, procesos ejecutivos, titulación de tierras, entre otros. Fue Director del Servicios de Orientación Legal (SOL) del Colegio Nacional de Abogados.

Diógenes de la Rosa Cisneros

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

<https://orcid.org/0009-0000-0848-1070>

Poder para representar a la República de Panamá en proceso de anulación de laudo arbitral

Contenido

1. Antecedentes. 2. Aprobación del Consejo de Gabinete. 3. Facultad de representar a la República de Panamá en los procesos arbitrales. 4. Referencias bibliográficas.

Resumen

En el transcurso de una petición de anulación incoada en contra de un laudo arbitral que favorece a la República de Panamá, un inversionista cuestiona la facultad de otorgar poderes de abogados por parte del Ministerio de Economía y Finanzas, sin contar con la aprobación previa del Consejo de Gabinete, conforme ordena el numeral 4 del artículo 200 de la Constitución Política.

Abstract

In the course of a petition for annulment filed against an arbitration award favoring the Republic of Panama, an investor questions the power of the Ministry of Economy and Finance to grant powers of attorney without the prior approval of the Cabinet Council, as required by article 200(4) of the Constitution.

Palabras claves

Poder, Abogados, Anulación, Laudo arbitral, Proceso, Inversiones, Consejo de Gabinete, Acuerdos, Cláusula compromisoria, Procurador General de la Nación.

Keywords

Power of Attorney, Attorneys, Annulment, Arbitration Award, Proceedings, Investments, Cabinet Council, Agreements, Arbitration Clause, Attorney General of the Nation.

1. Antecedentes

La República de Panamá recibió una demanda de arbitraje de inversiones, conforme el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones entre la República de Panamá y la República Dominicana, aprobado por la Ley 76 de 2003. A tal efecto, emitió la Resolución de Gabinete N° 51 de 2019, autorizando a la Superintendencia de Seguros y Reaseguros de Panamá, para representar al Estado y otorgar poder de abogado para la defensa jurídica y todos los trámites necesarios ante el arbitraje interpuesto.

El proceso fue administrado por la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya, bajo el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), versión 2013, y tuvo como sede la ciudad de San

José, en la República de Costa Rica. El Laudo proferido por el Tribunal Arbitral desestimó todas las reclamaciones y ordenó el pago de costas.

Dado el pronunciamiento, el demandante solicitó la anulación del laudo arbitral ante la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, por cuya razón el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, contrató un abogado costarricense, a fin de oponerse a la nueva petición.

Frente a ello, el inversor presenta la opinión jurídica de una firma de abogados panameña, que promueve la invalidez del poder otorgado dentro del procedimiento de anulación de laudo, al considerar que el Ministerio de Economía y Finanzas, carecía de la anuencia del Consejo de Gabinete y que el Ministerio Público, ostenta la representación del

Estado en litigios nacionales e internacionales.

Sobre dicho fundamento, la accionante interpone un incidente de nulidad, para invalidar las actuaciones realizadas por el abogado, apoderado especial de la República de Panamá.

Así, la interrogante recae en la facultad del Ministro de Economía y Finanzas para otorgar poderes para representar a Panamá en procesos de anulación de laudo arbitral, sin que medie la aprobación del Consejo de Gabinete¹.

2. Aprobación del Consejo de Gabinete

La consulta observa que el numeral 4 del artículo 200 de la Constitución Política, consagra la facultad al Consejo de Gabinete, para autorizar que los asuntos litigiosos en que sea parte el Estado, se sometan al procedimiento arbitral y no al de los tribunales jurisdiccionales nacionales y, en adición, señala que la misma, no será aplicable en caso de convenios arbitrales contractualmente pactados por el Estado.

Se destaca que la aquiescencia del Consejo de Gabinete y el concepto favorable de la Procuraduría General de la Nación, son requisitos para el inicio de un arbitraje, en los que estos organismos estatales deben determinar la conveniencia pública de acogerse a tal procedimiento, mas no constituyen, un prerrequisito o condicionante de la participación del Estado durante el proceso.

Una vez el Estado acepta cursar el método alterno corresponde a las Instituciones pertinentes tomar las medidas pertinentes, sin recurrir nuevamente al Consejo de Gabinete, salvo instrucciones específicas que se emitan o de tratarse de una transacción.

En esta situación en concreto, se señala que el Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones entre la República de Panamá y la República Dominicana, en sus artículos III y IX, establecen el arbitraje como método de resolución de conflictos y las condiciones, por lo cual, el arbitraje realizado fue directamente producto del compromiso

¹ Consulta C-061-24 de 8 de abril de 2024. Disponible en <http://vocc.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-061-24>.

estipulado en dicho Acuerdo.

También se cita el artículo 14 de la Ley 131 de 2013, de arbitraje comercial nacional e internacional, el cual proclama la eficacia de los convenios arbitrales incluidos en los tratados y convenios internacionales, los cuales no necesitan las aprobaciones del Consejo de Gabinete y la Procuraduría General de la Nación.

3. Facultad de representar a la República de Panamá en los procesos arbitrales

Se examina el artículo 219 del Texto Fundamental, que atribuye a la Procuraduría General de la Nación y a la Procuraduría de la Administración, la responsabilidad de defender los intereses del Estado o del Municipio, entre otras, y el artículo 378 del Código Judicial, en el cual se prohíbe al Ministerio Público, realizar transacciones y de someter a arbitraje los pleitos en que el Estado sea parte, sin la autorización del Consejo de Gabinete.

Posteriormente, se explica que no consta en el ordenamiento jurídico panameño, una norma que confiera la representación del Estado en juicios arbitrales al Ministerio Público en forma privativa. En consecuencia, el Procurador General de la Nación representa a la República de Panamá únicamente en aquellos negocios para los cuales ha sido expresamente designado.

En otras ocasiones, teniendo en consideración la especialidad de la materia, o la posible afectación del patrimonio nacional, el Estado es representado por la entidad vinculada a la causa en sí o a las implicaciones del resultado.

4. Referencias bibliográficas

- Constitución Política de la República de Panamá de 1972.
- Convención Interamericana sobre Régimen Legal de Poderes para ser utilizados en el Extranjero", de la Organización de Estados Americanos (OEA).
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 23 de mayo de 1969.

Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

- Sentencia de 18 de abril de 2022 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

- Acuerdo para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones entre la República de Panamá y la República Dominicana, hecho en Santo Domingo de Guzmán, capital de la República Dominicana, el 6 de febrero de 2003.

Leyes

- Código Civil.
- Código Judicial.
- Código Procesal Penal.
- Ley 97 de 21 de diciembre de 1998. "Por la cual se crea el Ministerio de Economía y Finanzas y se dictan otras disposiciones". G.O. 23,698 de 23 de diciembre de 1998.
- Ley 28 de 7 de julio de 1999. "Por la cual se dicta la Ley Orgánica del Ministerio de Relaciones Exteriores y se establece la carrera diplomática y consular". G.O. 23,838 de 12 de julio de 1999.
- Ley 38 de 31 de julio de 2000. "Que aprueba el estatuto orgánico de la Procuraduría de la Administración". G.O. 24,109 de 2 de agosto de 2000.
- Ley 56 de 17 de septiembre de 2013. "Que crea el Sistema Nacional de Tesorería y la cuenta única del Tesoro Nacional. G.O. 27,376 de 18 de septiembre de 2013.
- Ley 131 de 31 de diciembre de 2013. "Que regula el Arbitraje comercial nacional e internacional en Panamá y dicta otra disposición". G.O. 27,449-C de 8 de enero de 2014.
- Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020. "Que regula la Contratación Pública". G.O. 29,020-A de 8 de mayo de 2020.

Sentencias de la Corte Suprema de Justicia

- Sentencia de 12 de noviembre de 2008 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.
- Sentencia de 24 de septiembre de 2020 de la Sala

De la acción de reparación directa y el apoyo económico por razones humanitarias



Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, por la Universidad Latina de Panamá. Con Maestría en Métodos Alternos de Resolución de Conflictos con énfasis en arbitraje, por la Universidad del Istmo.

Cuenta con Posgrado en Mediación y Conciliación, de la Universidad del Istmo; Posee registro como mediadora expedido por el Ministerio de Gobierno.

Inició su vida en la administración pública en el Municipio de Panamá, como Corregidora de Policía del Corregimiento de Ancón; y desde el año 2015, forma parte del recurso humano de la Procuraduría de la Administración, donde ha desempeñado distintos cargos como abogada en la Secretaría General, Abogada de la Secretaría de Procesos Judiciales, y actualmente ejerce como Abogada en la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica.

Carolina Arango

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

<https://orcid.org/0009-0007-2917-0694>

De la acción de reparación directa y el apoyo económico por razones humanitarias

Contenido

1. Antecedentes.
2. La acción de reparación directa.
3. Apoyo económico por razones humanitarias.
4. Referencias bibliográficas.

Resumen

Como consecuencia del accidente aéreo ocurrido el 19 de agosto de 2011, la administración pública, en atención a la petición de indemnización por parte de los familiares y abogados de los panameños que dieron su vida en servicio de la Nación, pretende solicitar, una partida presupuestaria para lograr alguna medida que mitigara positivamente, el dolor producto del acontecimiento ocurrido.

Abstract

As a consequence of the plane crash that occurred on August 19, 2011, the public administration, in response to the request for compensation from the families and lawyers of the Panamanians who gave their lives in the service of the Nation, intends to request a budget item to achieve some measure to positively mitigate the pain resulting from the event.

Palabras claves

Indemnización, vía gubernativa, presupuesto, apoyo económico.

Keywords

Indemnification, governmental channels, budget, financial support

1. Antecedentes

El 19 de agosto de 2011, se precipitó al mar la aeronave Cessna 210K, en la que se encontraban en misión oficial seis (6) servidores públicos; inmediatamente el Estado Panameño, en coordinación con unidades de rescate iniciaron la búsqueda por varios días, la cual resultó infructuosa, encontrando un solo cuerpo. Por parte del Ministerio Público se realizaron todas las investigaciones pertinentes.

Dadas estas circunstancias, los familiares de las víctimas y sus abogados en los últimos años, se acercaron a la entidad de la cual formaban parte los servidores públicos, solicitando apoyo para que el Estado Panameño, les otorgue una indemnización.

Así, la interrogante recae en que si una entidad,

puede solicitar una partida presupuestaria para realizar dicho pago indemnizatorio, en el entendimiento de un apoyo humanitario.

2. La acción de reparación directa

Como primer elemento, la consulta cita al jurista panameño Heriberto Araúz Sánchez, en su obra Derecho Procesal Administrativo, quien define la acción de reparación directa como: “la acción que se propone indemnizar a los administrados por los daños y perjuicios, causados por el Estado, sus funcionarios o cualquier entidad pública. (Araúz, 2004)”.

También señala el artículo 206 de la Constitución Política, la facultad de la Corte Suprema de Justicia de conocer la jurisdicción contenciosa administrativa respecto a los actos, omisiones, prestaciones

defectuosas o deficientes de los servicios públicos, normativa concordante con el artículo 97 del Código Judicial, el cual establece la competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, y enuncia tres (3) supuestos a utilizar en el caso de acudir al tribunal, a saber:

- a) Por la responsabilidad personal del funcionario público cuando resulten daños y perjuicios por actos reformados o anulados por la Sala Tercera;
- b) Por daños y perjuicios causados por las infracciones en que incurran los funcionarios o entidades que hayan proferido un acto administrativo, en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas; y,
- c) De la responsabilidad directa por defectuosa o deficiente prestación de los servicios públicos.

Se destaca que la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia en reiterada jurisprudencia, ha señalado que la reclamación de la indemnización por los daños y perjuicios derivados de la culpa o negligencia, prescribe al término de un (1) año, contado a partir del momento en que los supo el agraviado; y en el caso de que a raíz de esa culpa o negligencia, el afectado haya iniciado una acción penal o administrativa, entonces dicho término comenzará a contarse desde la fecha en quede ejecutoriada la sentencia penal o administrativa.

De ahí que, para que el Estado pudiera indemnizar a los familiares de las víctimas del accidente de la aeronave Cessna 210K, ocurrido el 19 de agosto de 2011, era necesario la presentación de una acción de reclamación directa ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia dentro del término establecido en la Ley, y que la misma haya obtenido un fallo favorable.

3. Apoyo económico por razones humanitarias

Por otro lado, se examina una alternativa para que la citada entidad pueda brindar un "Apoyo económico

por razones humanitarias" a los familiares, haciendo alusión al numeral 4 del artículo 200 de la Constitución Política, que le atribuye al Consejo de Gabinete acordar con el Presidente de la República, que este pueda transigir o someter a arbitraje, los asuntos litigiosos en que el Estado sea parte, para lo cual es necesario el concepto favorable del Procurador de la Nación.

Se destaca en la consulta que, la iniciativa de solicitar una partida presupuestaria extraordinaria para hacer frente a estas reclamaciones, debe ser propuesta al Consejo de Gabinete, para que en base a sus funciones constitucionales y previo concepto favorable del Procurador General de la Nación, se autorice al Presidente de la República para que este, pueda transigir y reconocer por conducto de la entidad gubernamental, un apoyo económico por razones humanitarias a los sobrevivientes de los panameños fallecidos en el accidente; el cual estará sujeto a las leyes que rijan la materia y a la fiscalización de la Contraloría General de la República, en atención a lo establecido en el artículo 2 de la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, "Orgánica de la Contraloría General de la República".

Por último, aclara de igual manera que, no procedería en la vía gubernativa, la obtención de una partida presupuestaria para el pago de una indemnización como tal, habida cuenta que, la declaratoria de la indemnización se reclama en la jurisdicción que es competencia privativa de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, que debe conocer de ésta, por razón de la responsabilidad del Estado.

4. Referencias bibliográficas

- Nota C-046-24 de 8 de marzo de 2024 de la Procuraduría de la Administración.
- Nota C-123-23 de 25 de agosto de 2023 de la Procuraduría de la Administración.
- ARAÚZ, Heriberto, Curso de Derecho Procesal Administrativo, Editorial Universal Book, Panamá,

2004, pág. 184.

- Constitución Política de la República de Panamá de 1972, Texto adecuado a la Gaceta Oficial No. 25,176 del 15 de noviembre de 2004.

- Artículo 97 del Código Judicial.

-Artículos 1644, 1644-A, 1645 y 1706 del Código Civil.

-Auto del 26 de enero de 2011 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

-Artículo 2 de la Ley 32 de 9 de diciembre de 1984 "Orgánica de la Contraloría General de la República". G.O. 20,188 de 20 de noviembre de 1984.

Viabilidad jurídica de formular preguntas ajenas al cuestionario, a las personas o funcionarios públicos citados por la Asamblea Nacional



Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, por la Universidad de Panamá. Entre sus estudios, cuenta con maestría en Sistema Penal Acusatorio, de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS); postgrado en Docencia Superior expedido por la Columbus University; diplomado en Sistema Penal Acusatorio de la Universidad Latina de Panamá y otro en Diseño de Espacios Públicos para la Recreación y el Turismo obtenido en la Universidad de Panamá; actualmente es estudiante graduando de maestría en Criminalística de la Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología (UMECIT).

Ha laborado en diversos cargos en la administración pública a saber: Presidencia de la República, Asamblea Legislativa, ANAM; y ha ejercido en derecho en el ámbito privado. Cuenta con 13 años de servicio en el Ministerio

Gabriel Vega Yuil

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

<https://orcid.org/0009-0004-2031-0791>

Público, carrera que empezó como abogado en la Secretaría de Asuntos Legales de la Procuraduría General de la Nación, posteriormente ejerció el cargo de asesor Legal en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Con el tiempo se desempeñó como secretario general del referido Instituto y desde el año 2019, ocupa el cargo de abogado de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de la Procuraduría de la Administración.

Ha impartido docencia en la cátedra de Derecho Constitucional en la Universidad Latina de Panamá y ha ocupado el cargo de Vicedecano General de Derecho y Ciencias Políticas de la Columbus University. Es profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, con 31 años de servicio.

Viabilidad jurídica de formular preguntas ajenas al cuestionario, a las personas o funcionarios públicos citados por la Asamblea Nacional

Contenido

1. Antecedentes. 2. Posibilidad de citar y formalidades generales para hacerlo. 3. Bibliografía.

Resumen

Dentro de la atribución constitucional relativa a la fiscalización del Órgano Legislativo sobre el Órgano Ejecutivo, un miembro del parlamento, inquiriere sobre el alcance dictado por la normativa constitucional sobre el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional, en lo concerniente a si se les pueden hacer preguntas libres o ajenas a las materias dadas en el cuestionario, proporcionado a las personas citadas al Pleno.

Abstract

Within the constitutional attribution related to the oversight of the Legislative Branch over the Executive Branch, a member of the parliament asks about the scope dictated by the constitutional regulation on the Organic Regulations of the Internal Regime of the National Assembly, regarding whether they can ask free questions or questions outside the subjects given in the questionnaire, provided to the persons summoned to the Plenary.

Palabras claves

Asamblea Nacional, citación, debate, funcionarios públicos, objeto del cuestionario, preguntas.

Keywords

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

1. Antecedentes

Un Diputado de la República, mediante nota recibida en la Procuraduría de la Administración el día 30 de septiembre de 2024, consulta “sí a las personas o funcionarios citadas por la Asamblea Nacional en el hemiciclo Legislativo, los Honorables Diputados, les pueden hacer preguntas libres o ajenas a la materia dada en el cuestionario”.

Así, la interrogante recae en la viabilidad jurídica de formular preguntas ajenas al cuestionario, a las personas o funcionarios públicos citados por la Asamblea Nacional¹.

¹ Consulta C-235-24 de 24 de octubre de 2024 de la Procuraduría de la Administración.

2. Posibilidad de citar y formalidades generales para hacerlo

La consulta observa el contenido del numeral 9 del artículo 161 Constitucional y desarrollado a nivel legal por los artículos 215 y 216 del Texto Único de la Ley 49 de 4 de diciembre de 1984, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional²; disposiciones jurídicas cuyo texto se cita a continuación:

“Artículo 161. Son funciones administrativas de la Asamblea Nacional:

(...)

9. Citar o requerir a los funcionarios que nombre o ratifique el Órgano Legislativo, a los Ministros de Estado, a los Directores Generales

² Texto único publicado en la Gaceta Oficial N°26476-D de 24 de febrero de 2010.

o Gerentes de todas las entidades autónomas, semiautónomas, organismos descentralizados, empresas industriales o comerciales del Estado, así como a los de las empresas mixtas a las que se refiere el numeral 11 del artículo 159, para que rindan los informes verbales o escritos sobre las materias propias de su competencia que la Asamblea Nacional requiera para el mejor desempeño de sus funciones o para conocer los actos de la Administración, salvo lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 163. Cuando los informes deban ser verbales, las citaciones se harán con anticipación no menor de cuarenta y ocho horas y se formulará en cuestionario escrito y específico. Los funcionarios que hayan de rendir el informe deberán concurrir y ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la Asamblea Nacional. Tal debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario específico.” (Resaltado es nuestro).

“**Artículo 215.** Citación al Pleno y trámite de la propuesta. La Asamblea Nacional, por mayoría simple de sus miembros, podrá citar, al Pleno de la Asamblea, a cualquier Ministro o Ministra de Estado como también a Directores o Directoras Generales de entidades autónomas y semiautónomas y otros, **de acuerdo con lo establecido en el artículo 161 de la Constitución Política.**

El proponente de la citación tendrá derecho a sustentar su proposición por un tiempo no mayor de diez minutos. El Presidente o Presidenta de la Asamblea, en este caso, le concederá la palabra a dos Diputados o Diputadas que estén a favor y a dos que estén en contra, por un tiempo no mayor de cinco minutos, y luego la someterá a votación.” (Resaltado es nuestro).

“**Artículo 216.** Intervenciones en caso de comparecencias. Cuando se trate de interrogatorios a funcionarios o funcionarias, **los Diputados o Diputadas podrán hacer las preguntas que tengan a bien, limitándose a formularlas de manera más clara y concisa**

posible.” (Resaltado es nuestro).

Del estudio jurídico de las normas in comento, la Procuraduría de la Administración, se permitió opinar que:

1- Cuando los informes deban ser verbales, el funcionario será citado, con al menos cuarenta y ocho horas de anticipación;

2- Se le formulará un cuestionario escrito y específico;

3- Los funcionarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados;

4- La discusión que se produzca a raíz de las explicaciones dadas a los Diputados por el citado requerido, en respuesta a las preguntas que éstos le hicieren, no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario específico, esto es, a la temática sobre la cual verse dicho interrogatorio;

5- Además, el artículo 216 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional permite que, en adición a las preguntas incluidas en el cuestionario específico, los diputados formulen otras interrogantes, si así lo tuvieren a bien; mismas que deben guardar relación con el tema objeto del cuestionario, en conformidad con lo previsto en el numeral 9 del artículo 161 constitucional, citado ut supra.

Todo lo anterior, permite afianzar en el andamiaje constitucional y legal panameño, lo expuesto por Charles Louis de Secondat (Señor de la Brède y Barón de Montesquieu), en su libro “El Espíritu de las Leyes” (Secondat, 1748)³, que en su parte medular proclama que las instituciones principales del Estado (Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, para nuestro caso), deben estar divididas claramente, para evitar la tiranía y salvaguardar las libertades de los ciudadanos. Dicho en otras palabras, la facultad que tiene el poder legislativo de fiscalizar, en este caso por medio de citaciones a servidores públicos y cuestionarlos, implica un equilibrio entre los pesos y contrapesos de la dinámica del poder político. Huelga decir que todo este procedimiento fiscalizador debe ocurrir dentro del Principio de Legalidad.

Finalmente, refiriéndose al Principio de Interpretación conforme a la Constitución, que debe regular cómo se

3 <https://www.amazon.com/-/es/Montesquieu/dp/8491040218>

entiende el mandato constitucional del poder citar y cuestionar por parte de la Asamblea Nacional, concluye el Procurador de la Administración, citando:

“El principio antes mencionado ha sido desarrollado en los países democráticos a través de la jurisprudencia. El catedrático de la Universidad de Madrid, Eduardo García de Enterría, explica este principio en los siguientes términos: ‘la supremacía de la Constitución sobre todas las normas y su carácter central en la construcción y en la validez del ordenamiento en su conjunto, obligan a interpretar éste en cualquier momento de su aplicación -por operadores públicos o por operadores privados, por Tribunales o por órganos legislativos o administrativos- en el sentido que resulta de los principios y reglas constitucionales, tanto los generales como los específicos referentes a la materia de que se trate’⁴”.

3. Bibliografía

- Constitución Política de la República de Panamá de 1972.

- Texto Único de la Ley 49 de 4 de 1984, que dicta el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional. G.O. 26,476-D de 24 de febrero de 2010.

- Charles Louis de Secondat (Barón Montesquieu), “El Espíritu de las Leyes” Recuperado de: [Libro El espíritu de las leyes en PDF y ePub](#) - Elejandría.

- Auto de 14 de enero de 1991. Registro Judicial, enero de 1991, p. 43.

- Consulta N°C-235-24 de 24 de octubre de 2024, Procuraduría de la Administración.

4 Auto de 14 de enero de 1991. Registro Judicial, enero de 1991, p. 43.

El Recurso de Reconsideración en el ámbito administrativo: retos y oportunidades en la protección de derechos



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, Maestría en Derecho Registral, Inmobiliario y Notarial de la Universidad Latina de Panamá y especialidad en Docencia Superior de la Universidad Santander de Panamá.

Cuenta con especialidad 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.

Docente universitaria y capacitadora en el Órgano Judicial, Procuraduría General de la Nación y la Procuraduría de la Administración.

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>

El Recurso de Reconsideración en el ámbito administrativo: retos y oportunidades en la protección de derechos

Contenido

1. Su relación con el debido proceso. 2. Interacción entre recurso de reconsideración y los derechos humanos. 3. Efectos de la jurisprudencia. 4. Digitalización del trámite. 5. Impacto de la inteligencia artificial (IA). 6. El acceso a la información y el recurso de reconsideración. 7. Estrategias de comunicación y educación legal adelantadas por la Procuraduría de la Administración. 8. Conclusión. 9. Referencias bibliográficas.

Resumen

Realizamos un breve análisis de la relación directa entre el debido proceso y el recurso de reconsideración; siendo este último, una garantía de protección de derechos fundamentales en el ámbito administrativo, especialmente en casos que afectan a grupos vulnerables.

Analizamos cómo puede incidir la implementación de plataformas digitales en la optimización del proceso de presentación y resolución de recursos de reconsideración, así como su impacto en la transparencia y acceso a la justicia. Exploramos la tendencia internacional en el uso de herramientas de inteligencia artificial, con la finalidad de reducir tiempos de espera y mejorar la calidad de respuesta, sin dejar de lado temas éticos y legales.

Para la efectividad en el uso del recurso de reconsideración por parte de los ciudadanos, se hace necesaria la continua labor de comunicación efectiva y la educación legal, para facilitar que estos entiendan y utilicen el mismo, como mecanismo garantista de derechos.

Abstract

We conducted a brief analysis of the direct relationship between due process and the appeal for reconsideration, the latter being a guarantee of protection of fundamental rights in the administrative sphere, especially in cases affecting vulnerable groups.

We analyze how the implementation of digital platforms can affect the optimization of the process of filing and resolution of appeals for reconsideration, as well as its impact on transparency and access to justice. We explore the international trend in the use of artificial intelligence tools in order to reduce waiting times and improve the quality of response, without neglecting ethical and legal issues.

For the effective use of the reconsideration recourse by the citizens, it's necessary the continuous work of effective communication and legal education, in order to facilitate their understanding and use of the same, as a mechanism to guarantee their rights.

Palabras claves

Recurso de reconsideración, debido proceso, garantías fundamentales, inteligencia artificial.

Keywords

Appeal for reconsideration, due process, fundamental guarantees, artificial intelligence.

1. Su relación con el debido proceso

El recurso de reconsideración administrativa es un mecanismo legal que permite a cualquier persona¹, solicitar la revisión de una decisión adoptada por la

¹ Por quien se vea directamente afectado por la decisión, acto, resolución administrativa. Se hace referencia a la informalidad del procedimiento administrativo.

administración. Se define en la ley de procedimiento administrativo general de la siguiente manera:

Recurso de reconsideración: Medio de impugnación ordinario que se interpone ante la misma autoridad de primera o de única

instancia para que ésta revoque, aclare, modifique o anule su decisión ².

Si una persona considera que producto de una decisión administrativa, le han sido vulnerados sus derechos subjetivos, deberá presentar los recursos de ley correspondientes, con el objetivo que la administración la revise, y en consecuencia las confirme, modifique, revoque, aclare o anule, agotándose así la vía gubernativa³.

Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, ha señalado que la normativa invocada, pone de relieve que la vía gubernativa se ha ejercitado y agotado de manera adecuada, cuando los recursos permitidos por Ley se hayan anunciado y sustentado debidamente, por persona idónea, en tiempo oportuno, contra el acto o resolución apropiada (que admita dichos recursos), identificándolos claramente, de manera que se permita a la administración revisar sus propios actos y, de ser el caso, corregirlos⁴.

En lo concerniente a la interposición del recurso de reconsideración en la vía gubernativa y la autoridad a la cual corresponde su conocimiento y decisión, es decir, cómo, cuándo y ante quién debe ser presentado, se hace preciso hacer referencia al numeral 1 del artículo 166, los artículos 168 y 170 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (del Procedimiento Administrativo General), que disponen lo siguiente:

"Artículo 166. Se establecen los siguientes recursos en la vía gubernativa que podrán ser utilizados en los supuestos previstos en esta Ley.

1. *El de reconsideración, ante el funcionario administrativo de primera o única instancia para que se aclare, modifique, revoque o anule la resolución...*

Artículo 168. El recurso de reconsideración podrá ⁵ ser interpuesto dentro de los cinco días hábiles

² Numeral 87, artículo 201 de la Ley 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". G.O. 24,109 de 2 de agosto de 2000.

³ Consulta C-081-24 de 8 de mayo de 2024, Procuraduría de la Administración.

⁴ Sentencia de 18 de septiembre de 2020 de la Sala III de la Corte Suprema de Justicia.

⁵ Es decir, es decisión de la persona afectada presentar el recurso.

contados a partir de la notificación de la resolución de primera o única instancia.

Artículo 170. El recurso de reconsideración, una vez interpuesto en tiempo oportuno y por persona legitimada para ello, se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto. ... (Lo resaltado y subrayado es nuestro).

Tres (3) son los aspectos de importancia que se desprenden de los artículos citados:

1. El recurso de reconsideración, debe ser interpuesto ante el funcionario administrativo de primera o única instancia;

2. La presentación de dicho recurso deberá ser dentro de los cinco (5) días hábiles, contados a partir de la notificación de la resolución de primera o única instancia;

3. Una vez el recurso de reconsideración sea propuesto en tiempo oportuno y por la persona legitimada para ello, se concederá en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga lo contrario⁶.

Para efectos docentes, apreciamos el cuadro a continuación:

PREGUNTAS FRECUENTES RECURSO DE RECONSIDERACIÓN		
	RESPUESTA	¿QUÉ QUIERE DECIR?
¿Necesito un abogado?	No, de acuerdo al artículo 34 de la Ley 38 de 2000, salvo que la regulación así lo disponga.	No necesita de abogado y usted puede firmar y presentar el escrito. Se requiere abogado, si el procedimiento de la entidad lo requiere.
¿Cuál es su objetivo?	Que se aclare, modifique, revoque o anule la resolución.	Para solicitar se revise la decisión. No olvide que la administración también puede confirmar la decisión.
¿Ante quién lo presento?	Ante el funcionario administrativo de primera o única instancia.	Se presenta ante el funcionario que emitió la resolución/decisión/acto.
¿Cuánto tiempo tengo para presentarlo?	Dentro de los cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de la resolución de primera o única instancia.	Cuenta con cinco (5) días laborales y no debe contar: fines de semana, días festivos, días libres, días nacionales ni días puente.
¿Qué sucede cuando interpongo el recurso?	Al presentar el recurso y ser admitido, se concede en efecto suspensivo, salvo que exista una norma especial que disponga que se conceda en un efecto distinto.	Se suspenden los efectos y ejecución de la resolución, hasta tanto la autoridad resuelva el mismo.
¿En cuánto tiempo me responden?	Dentro de un término que no excederá de quince	Dentro de quince (15) días laborales sin contar: fines de semana, días festivos, días libres, días nacionales ni días puente.

Cuadro N°1. Preguntas frecuentes relacionadas con el Recurso de Reconsideración.

⁶ Consulta C-151-24 de 8 de agosto de 2024, Procuraduría de la Administración.

2. Interacción entre el recurso de reconsideración y los derechos humanos

El recurso de reconsideración puede ser considerado una garantía de protección de derechos fundamentales en el ámbito administrativo, debido a que este tipo de recurso permite a los ciudadanos, impugnar decisiones administrativas que consideran injustas o que vulneran sus derechos. Al ofrecer un mecanismo para revisar y corregir decisiones, se promueve la justicia y se asegura que los derechos de los individuos sean respetados.

Además, el recurso de reconsideración contribuye a la transparencia y a la rendición de cuentas en la administración pública, ya que permite que las autoridades revisen sus propias decisiones y, de ser procedente, rectifiquen errores. Esto es fundamental para garantizar un Estado de derecho y proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos.

La interacción entre el recurso de reconsideración y los derechos humanos se manifiesta en varios aspectos:

a. **Acceso a la justicia:** El recurso de reconsideración garantiza que las personas tengan la oportunidad de impugnar decisiones que puedan afectar sus derechos fundamentales. Esto es esencial para asegurar que todos tengan acceso a un sistema judicial justo y equitativo.

b. **Debido proceso:** Este mecanismo contribuye al respeto del debido proceso, ya que permite a los afectados presentar sus argumentos y evidencias ante una autoridad competente, lo que es un principio básico en la protección de los derechos humanos.

c. **Protección de derechos:** En muchos casos, el recurso de reconsideración puede ser un medio para proteger derechos específicos, como, por ejemplo, el derecho a la igualdad. Al permitir la revisión de decisiones que pueden vulnerar estos derechos, se fortalece el marco de protección de los mismos.

d. **Transparencia y rendición de cuentas:** La existencia del recurso de reconsideración promueve

Por otro lado, el debido proceso es un principio fundamental del derecho, que garantiza a todas las personas a ser escuchadas y a recibir un juicio justo. En consecuencia, cualquier decisión que afecte los derechos de una persona, debe ser tomada siguiendo procedimientos establecidos, asegurando la imparcialidad y la oportunidad de presentar pruebas y argumentos.

Este concepto se encuentra en la mayoría de las constituciones y sistemas legales del mundo, y se refiere a la protección de los derechos individuales en el contexto de procedimientos judiciales y administrativos e implica, varios elementos clave como, por ejemplo: el derecho a ser escuchado, el derecho a presentar pruebas, el derecho a contar con una defensa adecuada y el derecho a un tribunal imparcial.

Su principal objetivo es asegurar que las decisiones legales se tomen de manera justa y transparente, evitando arbitrariedades y protegiendo los derechos fundamentales de los individuos, tal como lo ha expresado nuestra Corte Suprema de Justicia, "... se trata de un derecho fundamental que se encuentra recogido en nuestro ordenamiento constitucional en el artículo 32 que señala: nadie será juzgado, sino por autoridad competente y conforme a los trámites legales y no más de una vez por la misma causa penal, policiva o disciplinaria ⁷..."

La relación entre el recurso de reconsideración y el debido proceso es crucial, considerando que el recurso de reconsideración debe ser ejercido en el marco del debido proceso. Esto quiere decir, que la persona que presenta el recurso, tiene derecho a ser informada sobre las razones de la decisión original, a presentar sus argumentos y a recibir una respuesta adecuada por parte de la autoridad. De esta manera, se asegura que se respeten los derechos fundamentales de las personas en el ámbito administrativo; enfocándose en la equidad, la rápida resolución de conflictos y la protección de los derechos de los administrados.

⁷ Sentencia de 24 de septiembre de 2016 de la Sala III de la Corte Suprema de Justicia.

la transparencia en la administración pública y la rendición de cuentas, ya que las autoridades deben justificar sus decisiones y estar abiertas a la revisión.

En resumen, el recurso de reconsideración es una herramienta clave para la defensa y promoción de los derechos humanos, ya que permite a las personas cuestionar decisiones que pueden afectar su dignidad y bienestar.

3. Efectos de la jurisprudencia

Las decisiones de los tribunales han jugado un papel fundamental en la interpretación y aplicación del recurso de reconsideración. Este recurso, permite a las partes solicitar la revisión de una resolución y ha sido objeto de diversas interpretaciones que han variado según el contexto y las circunstancias de cada caso.

En primer lugar, los tribunales han establecido criterios sobre cuándo es procedente el recurso de reconsideración, el agotamiento de la vía gubernativa, entre otros temas importantes; lo que ha permitido clarificar su alcance y limitaciones.

Además, la jurisprudencia ha influido en la seguridad jurídica al proporcionar un marco más predecible para las partes involucradas. Al establecer precedentes claros, los tribunales contribuyen a que los litigantes o los solicitantes, comprendan mejor las posibilidades de éxito en la interposición de reconsideración, lo que, a su vez, fomenta la confianza en el sistema.

En definitiva, las decisiones de los tribunales han influido significativamente en la interpretación y aplicación del recurso de reconsideración, impactando tanto en la seguridad jurídica.

4. Digitalización del trámite

La implementación de plataformas digitales puede optimizar significativamente el proceso de presentación y resolución de recursos de reconsideración de varias maneras:

a. **Facilidad de acceso:** Las plataformas digitales

permiten a los usuarios presentar sus recursos de manera más sencilla y rápida, eliminando la necesidad de desplazamientos físicos a oficinas. Esto es especialmente beneficioso para personas que viven en áreas remotas o que tienen dificultad de movilidad.

b. **Eficiencia en el proceso:** La digitalización puede automatizar ciertos aspectos del proceso, como la recepción de documentos y la asignación de casos a los funcionarios correspondientes. Esto reduce el tiempo de espera y mejora la eficiencia en la gestión de los recursos.

c. **Seguimiento en tiempo real:** Las plataformas digitales pueden ofrecer a los usuarios la posibilidad de hacer seguimiento en tiempo real del estado de sus recursos, lo que aumenta la transparencia del proceso y reduce la incertidumbre.

d. **Documentación y archivos digitales:** La digitalización permite una mejor organización y almacenamiento de documentos, facilitando el acceso a la información necesaria para la resolución de los recursos. Esto contribuye a la reducción del uso de papel y a un manejo más sostenible.

e. **Transparencia:** Al permitir que los ciudadanos accedan a información sobre el estado de sus recursos⁸ y las decisiones tomadas, se fomenta un ambiente de mayor transparencia. Esto puede aumentar la confianza en el sistema judicial y en las instituciones encargadas de resolver estos recursos.

f. **Acceso a la justicia:** La implementación de plataformas digitales puede ser una herramienta que facilite el acceso a la justicia, permitiendo que más personas puedan presentar sus recursos sin las barreras que a menudo se presentan en los procesos tradicionales. Esto es fundamental para garantizar que todos tengan la oportunidad de hacer valer sus derechos.

Si bien la tecnología fomenta la agilidad, transparencia y eficiencia en los trámites adelantados por la administración, no debemos descuidar a

⁸ Artículo 44 de la Ley 38 de 2000.

aquellas personas que no manejan los recursos digitales y tecnológicos, permitiendo que el escrito sea presentado de forma física.

En síntesis, podemos indicar que la digitalización de los procesos de presentación y resolución de recursos de reconsideración no solo optimiza la eficiencia y la gestión, sino que también promueve la transparencia y mejora el acceso a la justicia para todos los ciudadanos.

5. Impacto de la inteligencia artificial (IA)

Si bien es un tema de avanzada, el uso de herramientas de inteligencia artificial (IA) en la administración pública es un hecho en otras latitudes⁹.

En la República de Panamá, se inició en el año 2019 un plan para la incorporación de la IA¹⁰, lo que se ha materializado parcialmente con la implementación de los denominados "Chatbots", impulsados por IA que hasta el momento, han demostrado ser herramientas valiosas para la mejora de la atención al ciudadano/usuario en el sector público, al menos en un primer nivel de atención, filtrando un porcentaje alto de las preguntas básicas y redirigiendo a los ciudadanos/usuarios hacia los servicios adecuados.

No obstante, la implementación total de la IA en el sector público, implica desafíos críticos como, por ejemplo, los aspectos jurídicos, éticos y de privacidad. Se requiere necesariamente garantizar un despliegue responsable y equitativo de la IA, alineado con principios y normas legales previamente establecidas, lo que se convierte en un elemento esencial y crucial para asegurar el éxito y la aceptación de esta tecnología en el ámbito público de nuestro país.

En cuanto al trámite de los recursos de reconsideración, su implementación presenta

⁹ Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. (B.O.E. de 2 de octubre de 2015) Texto consolidado Última actualización: 22 de agosto de 2024 del Reino de España.

¹⁰ [IAckatón 2019, organizado por Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental \(AIG\), la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe y el Banco Interamericano de Desarrollo buscando la creación de modelos innovadores de inteligencia artificial que sirvan para impulsar soluciones y mejoras a los servicios públicos del Estado.](#)

múltiples beneficios entre los que podemos indicar:

a. En primer lugar, estas herramientas pueden analizar grandes volúmenes de datos de manera rápida y eficiente, lo que permite ayudar a prever decisiones a los funcionarios responsables¹¹, basadas en patrones históricos y tendencias. Esto no solo ayuda a anticipar resultados, sino que también facilita la toma de decisiones informadas.

b. La IA puede reducir significativamente los tiempos de espera al automatizar procesos de tareas repetitivas y rutinarias que tradicionalmente requerían intervención humana, lo que se traduce en una respuesta más ágil y eficiente.

c. Por último, la calidad de respuesta también se ve mejorada, ya que las herramientas de IA pueden proporcionar análisis más precisos y consistentes, minimizando el riesgo de errores humanos.

En conclusión, la implementación de inteligencia artificial no solo optimiza los recursos, sino que también eleva el estándar de calidad en la atención y resolución de casos.

6. El acceso a la información y el recurso de reconsideración

La transparencia en la administración pública es fundamental para fomentar la confianza entre los ciudadanos y las instituciones gubernamentales. Cuando los procesos y decisiones son claros y accesibles, se promueve un ambiente de rendición de cuentas, lo que, a su vez, puede incidir en la reducción de la corrupción y mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

El acceso a la información es un pilar clave de la transparencia. Cuando los ciudadanos tienen la posibilidad de acceder a datos y documentos relacionados con la gestión pública, pueden evaluar de manera más efectiva las acciones de la administración pública. Esto no solo empodera a los ciudadanos, sino

¹¹ En el art. 22 del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) -RGPD- establece que "Todo interesado tendrá derecho a no ser objeto de una decisión basada únicamente en el tratamiento automatizado...".

que también les permite participar activamente en el proceso, haciendo preguntas y exigiendo respuestas.

En cuanto al recurso de reconsideración, su efectividad está directamente relacionada con la disponibilidad de información. Si los ciudadanos comprenden claramente las decisiones que se toman y tienen acceso a la información pertinente, pueden argumentar de manera más sólida y fundamentada en sus solicitudes de reconsideración.

En resumen, la transparencia y el acceso a la información son esenciales para una administración pública efectiva, ya que fortalecen la participación ciudadana y garantizan un uso más responsable y eficiente de los recursos públicos.

7. Estrategias de comunicación y educación legal adelantadas por la Procuraduría de la Administración

La comunicación efectiva y la educación legal son fundamentales para que los ciudadanos, los servidores públicos, estudiantes, abogados y el público en general, comprendan y utilicen el recurso de reconsideración. A continuación, se presentan algunos puntos clave que facilitan este proceso:

a. **Claridad en la información:** La comunicación efectiva implica presentar la información de manera clara y accesible. Utilizar un lenguaje sencillo y evitar tecnicismos legales, puede ayudar a que los ciudadanos comprendan mejor sus derechos y los procedimientos relacionados con el recurso de reconsideración.

b. **Educación legal:** Programas de educación legal, como talleres, seminarios o materiales informativos, empoderan a los ciudadanos. Al proporcionar conocimientos sobre el sistema legal y los pasos necesarios para presentar un recurso de reconsideración, se facilita el acceso a la justicia.

c. **Ejemplos prácticos:** Se Incluyen ejemplos concretos y casos de estudio en la educación legal, lo que ayuda a los ciudadanos a visualizar el proceso y entender cómo aplicar la información a su situación particular.

d. **Canales de comunicación:** Establecer canales

de comunicación accesibles, como líneas telefónicas de consulta, correos electrónicos, publicaciones periódicas; permite a los ciudadanos hacer preguntas y recibir orientación sobre el recurso de reconsideración.

e. **Apoyo comunitario:** Fomentar la creación de grupos comunitarios o redes de apoyo donde los ciudadanos puedan compartir experiencias y consejos sobre el uso del recurso de reconsideración, puede ser muy beneficioso.

f. **Feedback (recoger opiniones) y mejora continua:** Brindar atención al ciudadano, permite recoger opiniones sobre la claridad de la información y la efectividad de los programas educativos, lo que puede ayudar a mejorar continuamente los recursos disponibles.

En resumen, una combinación de comunicación clara y educación legal accesible, puede empoderar a los ciudadanos, permitiéndoles entender mejor el recurso de reconsideración y utilizarlo de manera más efectiva. Esto no solo mejora su acceso a la justicia, sino que también fortalece la confianza en el sistema legal.

8. Conclusión

El recurso de reconsideración es un mecanismo legal que permite a una persona solicitar la revisión de una decisión administrativa que considera injusta o errónea. Este recurso es fundamental en el ámbito del derecho administrativo y puede tener un impacto significativo en la protección de los derechos humanos.

9. Referencias bibliográficas

-Constitución Política de la República de Panamá.

-Ley 38 de 31 de julio de 2000.

-Procuraduría de la Administración, Consulta N° C-081-24 de 8 de mayo de 2024.

-Procuraduría de la Administración, Consulta N° C-151-24 de 8 de agosto de 2024.

- Corte Suprema de Justicia, Sala III, República de Panamá, Sentencia de 24 de septiembre de 2016.

-Corte Suprema de Justicia, Sala III, República de Panamá, Sentencia de 18 de septiembre de 2020.

- [Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. \(B.O.E. de 2 de octubre de 2015\) Texto consolidado Última actualización: 22 de agosto de 2024 del Reino de España.](#)

- Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) -RGPD-

El Recurso extraordinario de Revisión Administrativa a la luz de la Ley 38 de 31 de julio de 2000



Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas graduado de la Universidad de Panamá. Cuenta con maestría en Derecho, con énfasis en Derecho Administrativo de la Universidad Latinoamericana de Ciencias y Tecnología (ULACIT); maestría en la Educación y Docencia Superior, de la Universidad Latinoamericana de Comercio Exterior (ULACEX), en la que también obtuvo el Postgrado en Ciencias de la Educación.

Laboró 5 años en el Órgano Judicial, ocupando el cargo de magistrado suplente del Tribunal Superior de Trabajo; se ha desempeñado como abogado del

Banco Nacional de Panamá y de la Caja de Ahorros; desde el año 2010, es abogado en la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de la Procuraduría de la Administración.

Ha impartido docencia en las cátedras de Derecho Bancario, Derecho Administrativo y Derecho Comercial tanto en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), como en la Universidad Latinoamericana de Comercio Exterior (ULACEX). Es autor de la obra “Aspectos Sobre Derecho Bancario” (año 2019).

Gilberto Añino C.

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

<https://orcid.org/0009-0000-9030-4355>

El Recurso extraordinario de Revisión Administrativa a la luz de la Ley 38 de 31 de julio de 2000

Contenido

1. Concepto. 2. Competencia. 3. Elementos. 3.1. Elemento subjetivo. 3.2. Elemento objetivo. 3.3. Elemento formal. 4. Procedimiento. 5. Plazos para interponerlo. 6. Causales. 7. Opción para elegir el Recurso de Revisión Administrativa o el Contencioso Administrativo. 8. Bibliografía.

Resumen

El recurso extraordinario de revisión administrativa tiene por objeto, obtener la revisión del acto administrativo en firme como consecuencia de haberse conocido circunstancias que no lo eran al momento de haber sido dictados. Es un medio legal del que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses, por un acto o resolución que puso fin al procedimiento administrativo, a efecto que el acto sea revisado en su legalidad y en su caso, sea revocado, confirmado o modificado.

Es un recurso extraordinario que se presenta, una vez se hayan utilizado los recursos ordinarios en la vía gubernativa, como lo son el recurso de reconsideración, el de apelación y el de hecho.

Abstract

The purpose of the extraordinary appeal for administrative review is to obtain the review of a final administrative act as a result of circumstances that were not known at the time it was issued. It is a legal means available to the individual affected in his rights or interests, by an act or resolution that ended the administrative procedure, in order for the act to be reviewed in its legality and, if applicable, to be revoked, confirmed or modified.

It is an extraordinary resource that is presented once the ordinary resources have been used in the governmental process, such as the reconsideration, appeal and de facto resources.

Palabras claves

Recurso de Revisión Administrativa, recurso extraordinario, acto administrativo, revisión, impugnación.

Keywords

Appeal for administrative review, extraordinary appeal, administrative act, review, challenge.

1. Concepto

Antes de la creación del Recurso extraordinario de Revisión Administrativa, existió el Recurso de Avocamiento de conocimiento del Presidente de la República, instituido mediante el Decreto 183 de 19 de octubre de 1925, “Por el cual se establece el Recurso de Revisión en resoluciones de policía ejecutoriadas”; la Ley 2 de 2 de junio de 1987, modificada por el Decreto Ley 18 de 21 de noviembre de 1989, que instituyó el Recurso extraordinario de Revisión Administrativa, que conocerán los gobernadores de las provincias, para revocar las decisiones en segunda instancia dictadas

por autoridades municipales por materia correccional o, por razón de los juicios de policía de que trata el Libro III del Código Administrativo y la Ley 112 de 30 de diciembre de 1974; y la Ley 19 de 1992, que facultó a los gobernadores para conocer de los Recursos extraordinarios de Revisión Administrativa proferidas por autoridades municipales en segunda instancia.

La Ley 38 de 31 de julio de 2000, introduce el Recurso extraordinario de Revisión Administrativa, y al respecto, la Procuraduría de la Administración dijo

lo siguiente¹:

“...
Estamos de acuerdo en que el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, como concepto, es uno; al igual que lo son, como conceptos, los demás recursos legales de Reconsideración, de Apelación y de Hecho. Sin embargo, ello no impide y así ocurre, que más de una Ley regulen un mismo 'tipo de Recurso' de forma distinta para diferentes supuestos. Así, en unos casos la Apelación se puede conceder en el efecto devolutivo y en otros casos en el efecto suspensivo; en unos casos sólo cabe Recurso de Reconsideración, en otros cabe además, el de Apelación, etc. Similar situación acontece con el Recurso Extraordinario de Revisión Administrativa, que es regulado en una forma cuando se trata de la competencia de los Gobernadores de Provincia (Leyes 2 de 1987 y 19 de 1992), y en otra forma diferente, cuando puede ser interpuesto contra actuaciones administrativas materiales de otras autoridades en general (Ley 38 de 2000) ...”.

El recurso extraordinario de revisión administrativa tiene pues por objeto, obtener la revisión del acto administrativo en firme como consecuencia de haberse conocido circunstancias que no lo eran al momento de haber sido dictados. Es un medio legal del que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses, por un acto o resolución que puso fin al procedimiento administrativo, a efecto que el acto sea revisado en su legalidad y en su caso, sea revocado, confirmado o modificado.

Es un recurso extraordinario, que se utiliza una vez se hayan utilizado los recursos ordinarios en la vía gubernativa, como lo son el recurso de reconsideración, el de apelación y el de hecho.

En este sentido, los recursos administrativos han sido clasificados, tanto por la doctrina como por la ley – Ley 38 de 2000- en dos categorías, a saber:

¹ Véase la Vista N° 324 de 15 de julio de 2002, emitida por la Procuraduría de la Administración dentro del Proceso Correccional de Policía por Infracciones al Reglamento de Tránsito, en vista que para esa fecha la Procuraduría de la Administración emitía concepto en esos recursos.

ordinarios –reconsideración, apelación y de hecho- y el extraordinario - de revisión, que se da cuando se haya agotado la vía gubernativa-

El agotamiento de la vía gubernativa ocurre, según lo establece el artículo 200 de la Ley 38 de 2000 cuando: “1. Transcurra el plazo de dos meses sin que recaiga decisión alguna sobre cualquier solicitud que se dirija a un funcionario o autoridad, siempre que dicha solicitud sea de las que originan actos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa; 2. Interpuesto el recurso de reconsideración o apelación señalados en el artículo 166, se entienden negado por haber transcurrido un plazo de dos meses sin que recaiga decisión sobre él. 3. No se admita al interesado el escrito en que formule una petición o interponga el recurso de reconsideración o el de apelación, señalados en el artículo 66, hecho que debe ser comprobado plenamente. 4. Interpuesto el recurso de reconsideración o el de apelación, según proceda, o ambos, estos hayan sido resueltos.”

2. Competencia

La competencia para conocer de este recurso, corresponde al órgano o funcionario que dictó el acto objeto de revisión, quien puede pronunciarse sobre la procedencia del recurso, y en su caso, sobre el fondo de la cuestión resuelta por el acto recurrido.

3. Elementos

Los elementos del recurso de revisión administrativa son tres, a saber: el elemento subjetivo, el elemento objetivo, y el elemento formal.

3.1. Elemento subjetivo

Este recurso debe ser propuesto por escrito por la persona afectada o agraviada por la resolución que se impugna, ante el órgano que dictó el acto recurrido.

3.2. Elemento objetivo

Procede contra actos administrativos en firmes, o sea, aquellos que con respecto a los cuales no quepa ningún recurso administrativo alguno, ya sea porque se han utilizado los precedentes o porque han

interponerse dentro de los siguientes términos:

Dentro del término de un mes, contado a partir de la fecha de notificación de la resolución que agotó la vía gubernativa, cuando se invoquen algunas de las causales señaladas en los literales **a, b, c, d** del numeral 4 del artículo 188 de la Ley 38 de 2000.

Dentro del término de dos meses, cuando se invoque las causales señaladas en los literales **f, g, h, i**, del mismo numeral. Para los efectos del cálculo de los términos, los mismos se computan a partir de la fecha en que tuvo conocimiento o debió tener conocimiento la persona afectada con el acto impugnado en los casos de los literales **f y h**, del mismo numeral 4; y a partir de la fecha de la aparición de los nuevos documentos decisivos, en el caso del literal **g**, a partir de la fecha en que la parte afectada tuvo conocimiento de la resolución que impugna. (Cfr. artículo 188 lex cit.)

En caso de invocarse el literal **e**, no estará sujeto a término.

6. Causales

Las causales del Recurso de Revisión son las que están tasadas en el numeral 4 del artículo 166 de la Ley 38 de 2000, de tal manera que, si no se fundamenta en alguna de esas causales, el recurso no debe ser admitido, aun cuando pueda haber la conciencia clara de que ha habido una infracción grave. Si no encaja dentro de las hipótesis previstas no hay posibilidad de Recurso de Revisión.

Estas causales son:

a) Si la decisión ha sido emitida por una autoridad carente de competencia. Esta causal se contempla si la autoridad que dictó el acto impugnado, carecía de competencia para hacerlo, como, por ejemplo, que la resolución debía ser aprobada por un órgano que está incompleto.

b). Cuando se condene a una persona a cumplir una prestación tributaria o económica, o una sanción por un cargo o causa que no le ha sido formulado.

La causal ocurre cuando se condena a una persona a

transcurrido ya los plazos para la impugnación en la vía gubernativa.

3.3. Elemento formal

Debe ser sustentado en el mismo escrito de interposición del recurso, junto con la prueba de que el acto impugnado se encuentra en firme. Para ello, la copia autenticada del acto impugnado que se aporta con el escrito, debe tener la certificación y constancia del Secretario o la Secretaria respectivo, que indique esta circunstancia, en atención a lo que dispone el artículo 191 de la Ley 38 de 2000, con el fin de determinar si el recurso fue interpuesto oportunamente, ya que es a partir de la fecha de notificación o publicación del acto que decide en forma definitiva la actuación administrativa, que se cuenta el término legal hábil para su presentación.

4. Procedimiento

El procedimiento se inicia con la presentación del escrito de interposición ante el funcionario de la entidad administrativa que dictó el acto. Para tales efectos, se presenta ante la Secretaria o Secretario de la autoridad que debe conocer y decidirlo o ante un oficial o funcionario del despacho de éste, quien estará obligado a poner nota de presentación en el escrito respectivo y a dejar constancia de ello en la copia del escrito que al efecto deba presentar el recurrente.

Esta etapa es de vital importancia, porque en el escrito se tiene que acompañar o aducir pruebas, y la solicitud para que otros interesados que, legalmente se prevean y que permitan al órgano competente pronunciarse sobre la cuestión de fondo planteado en el recurso.

El procedimiento de la revisión termina, normalmente, con la decisión del órgano competente sobre las pretensiones y motivos aducidos por el recurrente y; anormalmente, por alguno de las formas de terminación anormal que, con ese carácter, menciona el artículo 153 ibídem.

5. Plazos para interponerlo

El recurso de revisión administrativa deberá

cumplir con una prestación económica, o una sanción por un cargo distinto a aquél que le fue formulado.

c) Cuando no se haya concedido a la persona que recurre, oportunidad para presentar, proponer o practicar pruebas. Ocurre cuando no se da cumplimiento del debido proceso.

d). Si dos o más personas están cumpliendo una pena o sanción por una infracción o falta que no ha podido ser ejecutada más que por una sola persona.

Se produce la causal cuando se ha sancionado a más de una persona, y la infracción o falta es de aquella que solo puede ser ejecutada por una sola persona.

e) Cuando la decisión se haya basado en documentos u otras pruebas posteriormente declaradas falsas mediante sentencia ejecutoriada. Esta causal ocurre cuando los documentos o testimonios declarados falsos, han de haber sido tomados en cuenta para fijar los supuestos de hecho de la motivación del acto, con lo que conllevaron a tener por probados ciertos hechos que en realidad provocaron una resolución distinta. A su vez, la sentencia que declara la falsedad de tales documentos, debe estar firme y ser posterior al procedimiento, o bien en caso de ser anterior, que el recurrente compruebe que la ignoraba.

Sobre el particular, es pertinente transcribir el Auto de 26 de julio de 1995 de la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia cuando señaló lo siguiente:

“Falsedad de la Prueba. El recurso de revisión no es la vía idónea para determinar la falsedad de pruebas allegadas al proceso, pues esa falsedad debe ser determinada en un proceso autónomo. No corresponde a esta instancia, a través de un recurso extraordinario determinar la falsedad de una prueba pericial anterior, ya valorada, en contraposición a un nuevo dictamen, pues al igual que la prueba testimonial, la falsedad de cuanto a declaraciones, dictámenes, traducciones e interpretaciones, por tratarse de hechos tipificados en la ley penal, deben ser objeto del proceso correspondiente, a fin de que el tribunal jurisdiccional competente decida

previamente sobre ese extremo.” (Revista Juris, Año 4, Tomo I, Vol. 7, Págs. 185, Sistemas Jurídicos, S.A. Registro Judicial de julio de 1995, Pág. 280).

f). Si con posterioridad a la decisión, se encuentren documentos decisivos que la parte hubiere podido aportar o introducir durante el proceso, por causa de fuerza mayor o por obra de la naturaleza. Esta causal aplica si los documentos a los que este se refiere, deben tener tal importancia en la decisión del asunto que, de suponerse su incorporación al expediente, el resultado fuese necesariamente distinto. Asimismo, se requiere que la parte no conociese de ellos ni pudiese aportarlos al proceso al momento de su tramitación.

g) Cuando la resolución se haya obtenido en virtud de cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta, o cuando la resolución se haya fundado en un dictamen pericial rendido por soborno o cohecho, en el caso de que estos hechos hayan sido declarados así en sentencia ejecutoriada.

Ocurre cuando los documentos o testimonios declarados falsos, han de haber sido tomados en cuenta para fijar los supuestos de hecho de la motivación del acto, con lo que conllevaron a tener por probados ciertos hechos que en realidad provocaron una resolución distinta. A su vez, la sentencia que declara la falsedad de tales documentos, debe estar firme y ser posterior al procedimiento, o bien en caso de ser anterior, que el recurrente compruebe que la ignoraba.

h). Cuando una parte afectada por la decisión no fue legalmente notificada o emplazada en el proceso, siempre que, en uno y otro caso, no haya mediado ratificación expresa o tácita de dicha parte, ni el objeto o asunto hubiere sido debatido en el proceso. Se produce esta causal por falta de notificación a la persona afectada, siempre y cuando no haya mediado ratificación.

i). De conformidad con otras causas y supuestos establecidos en la ley. Se requiere que otra ley, distinta a la Ley 38 de 2000, consagre una causal que

provoque la revisión del acto impugnado.

7. Opción para elegir el Recurso de Revisión Administrativa o el Contencioso Administrativo

El artículo 189 de la Ley 38 del 2000, dispone que cuando el recurso de revisión administrativa se fundamente en los literales a, b, c y d del numeral 4 del artículo 166 de la citada Ley, será opcional de la persona agraviada, utilizar dicho recurso o ejercitar la acción o recurso de plena jurisdicción en la vía contencioso administrativa. Agrega la norma que, utilizada una vía o recurso, se excluirá la utilización del otro en los supuestos a que se refiere este artículo.

Esta misma disposición señala que, cuando el recurso de revisión se basa en las causales señaladas en los literales f, g, h y j del numeral 4 del artículo 166 de la Ley 38 de 2000, puede interponerse en forma paralela o posterior al recurso o acción de plena jurisdicción.

Para ello, debe tenerse presente lo que establece el artículo 42 de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, modificado por el artículo 27 de la ley 33 de 11 de septiembre de 1946, y el artículo 44 de la Ley 135 de 1946, con el fin de determinar si el recurso fue interpuesto oportunamente, ya que es a partir de la fecha de notificación o publicación del acto que decide en forma definitiva la actuación administrativa, es que se cuenta el término legal hábil para su presentación.

Al respecto, en fallo del 9 de julio de 2013, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, manifestó lo siguiente:

Es preciso recalcar que el recurso de revisión no extiende la vía gubernativa. El recurso de revisión se interpone contra decisiones que agoten la vía gubernativa, que es distinto (Cfr. numeral 4 del artículo 166 de la Ley 38 de 2000) y constituye una posibilidad extraordinaria que permite el examen de los actos administrativos en firme, dictados en unas circunstancias que, posteriormente, se demuestran gravemente viciadas. Nuestro ordenamiento administrativo permite que, frente a un acto administrativo definitivo, el

interesado pueda elegir entre la vía administrativa o la contencioso administrativo, o ambas. Esto es así por lo siguiente:

El artículo 189 de la Ley 38 del 2000, dispone que cuando el recurso de revisión administrativa se fundamente en los literales a, b, c y d del numeral 4 del artículo 166 de la citada ley, será opcional de la persona agraviada utilizar dicho recurso o ejercitar la acción o recurso de plena jurisdicción en la vía contencioso administrativa. Agrega la norma que, utilizada una vía o recurso, se excluirá la utilización del otro en los supuestos a que se refiere este artículo. Esta misma disposición señala que cuando el recurso de revisión se basa en las causales señaladas en los literales g, h y j del numeral 4 del artículo 166 de la Ley 38 de 2000, puede interponerse en forma paralela o posterior al recurso o acción de plena jurisdicción.”

8. Bibliografía

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Ley 135 de 30 de abril de 1943, “Orgánica de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, Gaceta Oficial No. 9097 de 12 de mayo de 1943.
- Ley 33 de 2 de octubre de 1946, “Por la cual se reforma la Ley 135 de 1943 Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, Gaceta Oficial No. 10113 de 2 de octubre de 1946.
- Ley 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”, Gaceta Oficial No. 24, 109 de 2 de agosto de 2000.
- Decreto Ley 18 de 21 de noviembre de 1989, Gaceta Oficial No. 41,424 de 27 de noviembre de 1989.
- Vista Número N° 324 de 15 de julio de 2002, emitida por la Procuraduría de la Administración dentro del Proceso Correccional de Policía por Infracciones al Reglamento de Tránsito.

La desvinculación de un cargo público, a un servidor de confianza que mantiene una condición de discapacidad



Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, expedido por la Universidad de Panamá. Posee maestría en Derecho Administrativo por el Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ) de la República de Nicaragua; maestría en Derecho Comercial en la Universidad Interamericana de Panamá y Maestría en Derecho Procesal en la Universidad Americana.

Cuenta con postgrado en Derecho Procesal Penal del Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ) de la República de Nicaragua; postgrado en Docencia Superior de la Universidad Interamericana de Panamá; diplomado en Derecho y Derecho Procesal Familiar en la Universidad de Panamá y obtiene grado técnico en el Curso Inicial para Operadores del Sistema Penal Acusatorio del Instituto Superior de la Judicatura; posee idoneidad para ser Juez de Circuito Civil e idoneidad para ser Magistrada de la Corte Suprema de Justicia.

Janitzel J. Rosario C.

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

<https://orcid.org/0009-0007-3506-6527>

Laboró 11 años en el Órgano Judicial ocupando diversos cargos a saber: asistente de juez de Circuito Civil, alguacil ejecutor civil, secretaria judicial en Juzgado Seccional de Familia; juez suplente Municipal Civil; juez suplente especial de Circuito Civil; Juez de Cumplimiento en el SPA; asistente de magistrado del Tribunal Superior Civil; asistente de magistrado de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y desde el año 2020, forma parte del recurso humano de la Procuraduría de la Administración y en la actualidad ocupa el cargo de Abogada en la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica.

Ha impartido docencia en la cátedra de Derecho Civil en la Universidad Americana. En la actualidad es profesora de la cátedra de Derecho Civil y Familia en la Universidad de Panamá, con 9 años de servicio.

La desvinculación de un cargo público, a un servidor de confianza que mantiene una condición de discapacidad

Contenido

1. Antecedentes. 2. Fundamento jurídico de la Procuraduría de la Administración (Principio de Legalidad.). 3. Regulación de los Derechos de las personas con discapacidad en Panamá. 4. Servidor público de confianza. 5. Ley 42 de 27 de agosto de 1999 “Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad.”; modificada por las Leyes 15 de 31 de mayo de 2016 y Ley 43 de 6 de junio de 2017. 6. Ley 59 de diciembre de 2005 “Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018 y adicionada por la Ley 151 de 24 de abril de 2020. 7. Sentencias de la Corte Suprema de Justicia en materia de discapacidad. 8. Conclusión. 9. Bibliografía.

Resumen

Nuestro país, ha logrado grandes avances en la protección de los derechos de las personas con discapacidad. Uno de ellos es visible en materia laboral, que independientemente que la persona con discapacidad se encuentre laborando en el sector privado o en el sector público, cuenta con un fuero laboral por su condición de discapacidad; sin embargo, este fuero tiene limitaciones.

Nuestros comentarios se dirigen a las limitaciones del fuero laboral por discapacidad de los funcionarios públicos de confianza.

Abstract

Our country has made great progress in the protection of the rights of persons with disabilities. One of them is visible in labor matters, regardless of whether the person with a disability is working in the private or public sector, he/she has a labor privilege due to his/her condition of disability; however, this privilege has limitations.

Our comments are directed to the limitations of the labor privilege for disability of public employees.

Palabras claves

Discapacidad, servidor público de confianza, fuero laboral por discapacidad, equiparación de oportunidades, enfermedades crónicas.

Keywords

Disability, trusted public servant, disability-related labor leave, equal opportunity, chronic illnesses.

1. Antecedentes

Un ente ministerial, realizó una consulta¹ a la Procuraduría de la Administración en agosto de 2024, a través de la cual solicitó un pronunciamiento relacionado con aquellos servidores públicos (Directores Regionales), que en calidad de **funcionarios de confianza** (libre nombramiento y remoción), tengan algún grado de discapacidad, y que

¹ Consulta N° C -173-24 de 4 de septiembre de 2024, Procuraduría de la Administración.

éstos puedan ser removidos de sus cargos.

La consulta versó específicamente sobre lo siguiente:

"...

1. Nos podrá indicar, ¿si un funcionario en calidad de “funcionario de confianza”, de libre nombramiento y remoción, como son los Directores Regionales, con un grado de

discapacidad, puede ser desvinculado de su cargo? En caso afirmativo, ¿cuál sería el correcto procedimiento para ello?

2. Nos podrá aconsejar, si un funcionario de confianza de libre nombramiento y remoción, que hayan (sic) iniciado labores entre febrero y marzo de 2024 (año electoral), sabiendo de su condición física y los cambios por el nuevo gobierno, ¿puede adquirir fuero laboral? conforme a la Ley 59 de 2005 y la Ley 42 de 1999 con sus modificaciones.

3. Nos podría citar algunos precedentes dictados por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, sobre estos temas de desvinculación de personal de confianza, de libre nombramiento y remoción que tenga algún grado de discapacidad.

...

2. Fundamento jurídico de la Procuraduría de la Administración

La Procuraduría de la Administración es una institución que se encuentra integrada al Ministerio Público, y sus actuaciones se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

Esta institución tiene como parte de su misión, servir de asesora y consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, y brindar orientación y capacitación legal administrativa a los servidores públicos y al ciudadano en la modalidad de educación informal, tal como lo ordena los numerales 4 y 6 del artículo 3 de la Ley 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.

El artículo 6 de la Ley 38 de 2000, establece que corresponde a esta institución, servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, que consultaren su parecer respecto a determinada interposición de la ley o el procedimiento que se debe

seguir en un caso concreto (numeral 1).

La Procuraduría de la Administración en cada consulta realizada, procura hacer énfasis en el Principio de Legalidad, uno de los principios cardinales, que todo servidor público debe observar en el ejercicio de sus funciones dentro del ordenamiento jurídico interno del país, por ello recalca, en primer lugar, el marco constitucional, artículo 18, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 18. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o de la Ley.

Los servidores públicos los son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas."

Con respecto al marco legal, se hace referencia al contenido del artículo 34 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que reza de la siguiente manera:

"Artículo 34. Las actuaciones administrativas en todas las entidades públicas se efectuarán con arreglo a normas de informalidad, imparcialidad, uniformidad, economía, celeridad y eficacia, garantizando la realización oportuna de la función administrativa, sin menoscabo del debido proceso legal, con objetividad y con apego al principio de estricta legalidad..." (Lo subrayado es nuestro).

Con lo que hace énfasis a que todos los actos administrativos, deben estar sometidos a las leyes; conforme al cual todo ejercicio de un poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisprudencia; por lo que el servidor público sólo puede hacer lo que la ley le permita.

3. Regulación de los Derechos de las personas con discapacidad en Panamá

Como primera normativa a enunciar, es la Ley 23 de 28 de junio de 2007, “Por la cual se crea la Secretaría Nacional de Discapacidad”, modificada por la Ley 38 de 6 de agosto de 2010, indica que la SENADIS es una entidad autónoma del Estado, con personería jurídica, autonomía en su régimen interno y patrimonio propio, para dirigir y ejecutar la política

de inclusión social de las personas con discapacidad y sus familias.

Dicha política se fundamenta en los siguientes principios:

1. Equiparación de oportunidades.
2. Respeto a los derechos humanos.
3. No discriminación.
4. Participación ciudadana.

Otra normativa vigente en Panamá, es el Decreto Ejecutivo 8 de 3 de marzo de 2008, que reglamenta la Ley 23 de 2007; que fue modificado por los Decretos Ejecutivos 37 de 11 de abril de 2014 y 18 de 24 de febrero de 2015.

En la normativa jurídica panameña, encontramos la Ley 25 de 10 de julio de 2007, “Por la cual se aprueban la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las personas con discapacidad, adoptados en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.”

Dicha Convención, tiene como propósito promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.

La Convención nos indica que, las personas con discapacidad incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.

Nos define el término "discriminación por motivos de discapacidad", indicando que se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales

en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables.

En la Convención, los Estados Partes adquieren el compromiso de asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad, sin discriminación alguna por motivos de discapacidad; por lo que se comprometen entre otras cosas, a adoptar todas las medidas legislativas, administrativas y de otra índole, que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención.

De igual manera, indica la misma Convención que, nada de lo dispuesto en la misma, afectará aquellas disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado. Por lo que, no se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos o existentes en los Estados Partes en la presente Convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto, de que en la presente Convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida.

Por otro lado, encontramos la Ley 42 de 27 de agosto de 1999; "Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad"; modificada por las Leyes 15 de 31 de mayo de 2016 y 43 de 6 de junio de 2017; y el Decreto Ejecutivo 88 de 12 de noviembre de 2002, “Por medio del cual se reglamenta la Ley 42 de 1999; modificado por los Decretos Ejecutivos 333 de 2019 y 1 de 2024.

De igual manera, Panamá cuenta con la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005 “Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, la cual fue modificada por la

Ley 25 de 19 de abril de 2018; adicionada por la Ley 151 de 24 de abril de 2020.

También encontramos la Ley 134 de 31 de diciembre de 2013. Que establece equiparación económica para las personas con discapacidad; que tiene como objetivo la equiparación económica de las personas con discapacidad fundamentándose en los principios de equidad, no discriminación, participación, corresponsabilidad, equiparación de oportunidades, respeto a la dignidad personal, así como en los derechos humanos establecidos en la Constitución Política y en instrumentos jurídicos ratificados por la República de Panamá; esta Ley fue reglamentada por el Decreto Ejecutivo 59 de 30 de agosto de 2016.

Se cuenta con el Decreto Ejecutivo No. 1 de 1 de febrero de 2024, "Que aprueba el Procedimiento de Conformación y Funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los Baremos Nacionales; y el Procedimiento para la Evaluación, Valoración y Certificación de la Discapacidad, adoptado mediante la Resolución No. 01-2023 de 22 de marzo de 2023, emitida por la Junta Directiva de la Secretaría Nacional de Discapacidad y dicta otras disposiciones"

El Decreto Ejecutivo en cuestión, establece que la certificación de la discapacidad es el acto administrativo mediante el cual, SENADIS acredita que una persona tiene discapacidad, ya sea física, sensorial (auditiva y visual), psicosocial (mental), intelectual o visceral; de conformidad con los parámetros y pautas establecidas en los baremos nacionales, los criterios y procedimientos legalmente establecidos.

Dicha certificación de discapacidad se hará a partir de la condición de salud de la persona, se expedirá de acuerdo con la evaluación del perfil de funcionamiento, que se hará según las pautas, parámetros y criterios definidos en la presente reglamentación; y la podrán solicitar todos los panameños y extranjeros legalmente establecidos dentro del territorio de la República de Panamá.

4. *Servidor público de confianza*

La Ley 38 de 2000, en el artículo 201, numeral 103 define al servidor público como la "persona que ejerce funciones, temporal o permanentemente, en cargos de Órgano Ejecutivo, Legislativo o Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas, que presta un servicio personal y, en general, la que perciba remuneración del Estado".

Mientras que el 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, en el artículo 2 (numeral 44) define al servidor público como "la persona nombrada temporalmente o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado"; aunado a ello, establece una clasificación de los mismos, siendo esta los servidores públicos de carrera, los servidores públicos de Carrera Administrativa y los servidores públicos que no son de carrera.

En el numeral 47, del artículo 2 del Texto Único en comento, define a los servidores públicos que no son de carrera como "los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución Política o creadas por la ley, y en particular los excluidos de las carreras públicas por la Constitución Política.

Esta normativa hace alusión a los servidores públicos que no son de carrera, siendo estos: los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción; los de nombramiento regulado por la Constitución Política, los de selección; los que están en periodo de prueba y los eventuales.

Siendo los de libre nombramiento y remoción definidos legalmente, en el numeral 49 del artículo 2 del cuerpo legal en estudio, como "aquellos que trabajan como personal de secretaria, asesorías, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna

carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupa".

5. *Ley 42 de 27 de agosto de 1999 "Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad."; modificada por las Leyes 15 de 31 de mayo de 2016 y Ley 43 de 6 de junio de 2017"*

Esta ley tal como se indicó en la Consulta 173-24, es una ley especial, que ampara a las personas con discapacidad, cuyo interés social es garantizar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos, deberes y libertades fundamentales de las personas con discapacidad y sus familias, mediante la adopción de medidas de inclusión e integración, acción afirmativa y ajustes razonables, en igualdad de condiciones y calidad de vida, eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad, en concordancia con la Constitución Política de la República y demás normas que amparan los derechos de esta población².

La Ley en cuestión, introduce como parte de sus objetivos, crear las condiciones que permitan a las personas con discapacidad el acceso y la plena inclusión a la sociedad, así como el establecimiento de las bases materiales y jurídicas que permitan al Estado adoptar las medidas necesarias para la equiparación de oportunidades de las personas con discapacidad, garantizándoles entre otros aspectos, el trabajo³, el artículo 54 de la Ley 15 de 2016, que adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 1999, señala de manera expresa lo siguiente:

"Artículo 54 de la Ley 15 de 2016. Se adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 1999, así:

Artículo 45-A. La persona con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado en su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la

² Cfr. Artículo 1 de la Ley 15 de 2016.

³ Cfr. Numeral 4, Artículo 2 ibidem.

terminación de la relación laboral.

En los casos de servidores públicos no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza.

Los servidores públicos que ocupen cargos que sean declarados insubsistentes serán nombrados en otra posición dentro de la respectiva institución.

Los trabajadores con discapacidad gozarán de estabilidad laboral, por lo que sus empleadores deberán asegurar su inclusión en la planilla laboral permanente de la empresa o institución correspondiente, una vez hayan aprobado el periodo probatorio." (Lo subrayado es nuestro)

La Consulta 173-24, hace un análisis del artículo antes descrito, y determina que son cuatro (4) los aspectos de importancia que se coligen:

1. Las personas amparadas por la ley sólo pueden ser despedidas, bajo el supuesto que su empleador o superior jerárquico, haya acreditado con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral;
2. En lo que respecta a los servidores públicos resguardados por esta norma, no se admite como causal de despido el libre nombramiento y remoción, a menos que se trate de funcionarios o servidores públicos **nombrados en cargos de confianza**;
3. Los servidores públicos que ocupen cargos que sean declarados insubsistentes serán nombrados en otra posición dentro de la respectiva institución;
4. Los trabajadores con discapacidad gozarán de estabilidad laboral; por lo tanto, sus empleadores deberán asegurar, una vez hayan aprobado el periodo probatorio, su inclusión en la planilla laboral permanente de la empresa o institución correspondiente.

Aunado a ello, trae a colación el contenido del artículo 3 (numeral 9) de la Ley 42 de 1999, modificada por el artículo 3 de la Ley 15 de 2016, que define la discapacidad como la "condición en la que una persona presenta deficiencia física, mental, intelectual y sensorial ya sea de naturaleza

permanente o temporal, que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno económico y social.”

Hace alusión además, que el artículo 8 ibidem, crea o establece un marco de responsabilidad para las instituciones del Estado, en el eje de sus competencias, a fin de garantizar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad y de sus familiares; disposición legal que es cónsona con el artículo 17 de la Constitución Política que establece que las autoridades de la República están obligadas a proteger la vida, honra y bienes de las personas, así como de asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.

Para fundamentar lo anteriormente expuesto, en la Consulta 173-24 se cita la Sentencia de 24 de mayo de 2022⁴, por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la que se indicó que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado en cuanto a la responsabilidad del Estado frente a las personas con discapacidad, lo siguiente:

“103. La Corte Interamericana considera que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento por parte del Estado es necesario para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos. La Corte reitera que no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre, como la discapacidad”.

“101. En ese sentido, el Tribunal recuerda que las personas con discapacidad son titulares de los derechos establecidos en la Convención Americana. La Corte ha establecido que la

discapacidad es una categoría protegida en términos del artículo 1.1 de la Convención Americana, por lo que está proscrita cualquier norma, acto o práctica discriminatoria basada en la discapacidad real o percibida de la persona. En consecuencia, ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir de manera discriminatoria los derechos de una persona a partir de su discapacidad. Asimismo, la Corte ha señalado que los Estados deben proporcionar los servicios de salud necesarios para prevenir posibles discapacidades, así como prevenir y reducir al máximo la aparición de nuevas discapacidades”. (Lo subrayado es nuestro)

Se indicó así en la Consulta que, al analizar la sentencia antes descrita, se determina que:

a) Toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad, es titular de una protección especial, en razón de los deberes especiales cuyo cumplimiento es necesario, por parte del Estado, para satisfacer las obligaciones generales de respeto y garantía de los derechos humanos;

b) Se deben adoptar todas medidas positivas, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal, o por la situación específica en que se encuentre, como la discapacidad;

c) Ninguna norma, decisión o práctica de derecho interno, sea por parte de autoridades estatales o por particulares, pueden disminuir o restringir de manera discriminatoria los derechos de una persona a partir de su discapacidad.

Trae a colación, la Consulta 173-24 que, el artículo 17 de la Ley No. 42 de 1999, modificado por el artículo 19 de la Ley 15 de 2016, que las oficinas de recursos humanos de las instituciones, públicas o privadas, deberán abrir un apartado en el expediente del trabajador, a fin de acreditar la discapacidad y llevar un control de los permisos y horas agotadas.

Tal como indica la Consulta en comentario, la Ley 42 de 1999, reformada por la Ley 15 de 2016, busca un

régimen de equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, ello con el propósito de que puedan integrarse de forma sana a la sociedad y llevar una vida plena.

6. Ley 59 de diciembre de 2005 “Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”, modificada por la Ley 25 de 19 de abril de 2018 y adicionada por la Ley 151 de 24 de abril de 2020.

Esta Ley es también de carácter especial, ya que dispone entre otros aspectos, que todo trabajador, nacional o extranjero, a quien se le detecte enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, tiene derecho a mantener su puesto de trabajo en igualdad de condiciones a las que tenía antes del diagnóstico médico⁵.

Del mismo modo, se establece que, si el trabajador que padece dichas enfermedades, cumple con los requisitos para mantenerse laborando en un cargo que sea compatible con su jerarquía, fuerza, aptitudes, preparación, destreza y con su nueva condición, dicho padecimiento no puede ser invocado como una causal del despido por las instituciones públicas ni por los empleadores particulares⁶.

Por último, tal como lo indica la Consulta 173-24, se debe señalar que el artículo 5 de la Ley 59 de 2005, modificada por el artículo 5 de la Ley 25 de 2018, se determina que la certificación de la condición física o mental de las personas que padezcan las enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, será expedida por una comisión interdisciplinaria nombrada para tal fin o por el dictamen de dos médicos especialistas idóneas del ramo.

7. Sentencias de la Corte Suprema de

⁵ Cfr. Artículo 1 de la Ley 59 de 2005, modificada por la Ley 25 de 2018.

⁶ Cfr. Artículo 2 ibidem.

Justicia en materia de discapacidad

La Procuraduría de la Administración, absolvió la Consulta 173-24 basada en un número plural de sentencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia, siendo la primera, la Sentencia de 21 de septiembre de 2020⁷, en la cual se indicó, entre otros aspectos, lo siguiente:

“...
Esta Máxima Corporación de Justicia, con relación al artículo 45-A de la Ley 42 del 27 de agosto de 1999, adicionado por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, ha señalado que dicha norma se desprenden dos puntos muy importantes: el primero es la posibilidad de que una persona distinta a aquella que padece la discapacidad pueda exigir la protección laboral, siempre que ostente la condición de padre, madre, tutor o representante legal de la persona con discapacidad y; el segundo la necesidad de que en estos casos se acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación del trabajador, dejando en claro que no entenderá como causal el “libre nombramiento y remoción”, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza.

Es decir, lo que busca la norma es garantizar el empleo a quienes padezcan alguna discapacidad, a la madre y el padre de niños o personas con discapacidad y a quienes sean tutores/as o representantes legales de las personas que ostentan dicha condición...

En el fallo del 18 de junio de 2020, en que se indicó lo siguiente:

... Como se desprende de la lectura de la Ley No. 59 de 28 de diciembre de 2005, sobre la protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral, específicamente, de su artículo 2, esta protección -a no confundir con la dispensada por Ley No. 42 de 27 de agosto de 1999, que

⁷ Acción de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesto contra el Decreto de Personal 175 de 27 de agosto de 2019, proferido por el Ministerio de Economía y Finanzas.

establece la equiparación de oportunidades de personas con discapacidad-, se dirige únicamente al trabajador.

Se trata pues de una protección que se le reconoce al trabajador que se ve afectado por una enfermedad crónica, involutiva y/o degenerativa que produzca una discapacidad laboral parcial, en cuanto lo que se propone el legislador es evitar que vea alterada sus condiciones de trabajo...” (Lo subrayado es nuestro)

La segunda sentencia que sirvió de fundamento para la Consulta 173-24 es la emitida el 21 de septiembre de 2021⁸, en la cual la Sala Tercera indicó lo siguiente:

“...
Conocidos los aspectos fundamentales en que se apoya la pretensión de la parte actora, la Sala considera necesario remitirnos al contenido de la Ley de la Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, reformada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, específicamente en el artículo 54, que adiciona el artículo 45-A, norma que establece lo siguiente:

"Artículo 54. Se adiciona el artículo 45-A a la Ley 42 de 1999, así:

Artículo.45A. La persona con discapacidad, padres, madres, tutor o el representante legal de la persona con discapacidad no podrá ser despedido o destituido ni desmejorado de su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite con antelación una causal establecida en la ley que justifique la terminación de la relación laboral.

En los casos de los servidores públicos no se admitirá como causal el libre nombramiento y remoción, salvo que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza.

...

De la norma citada, se desprende que la protección laboral contemplada por dicha Ley, además de referirse a la persona discapacitada, resulta extensiva para los padres, madres, tutores o el representante legal de la misma, de modo que éstos no podrán ser despedidos o destituidos ni desmejorados de su posición o salario, salvo que el empleador o superior acredite una causal justificativa de la terminación de la relación laboral o, en el caso de los servidores públicos, que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza.

...

Si bien es cierto, la Sala en reiteradas ocasiones ha manifestado que para la disposición de los cargos ocupados por servidores públicos en funciones sujetas al libre nombramiento y remoción, no es necesario que la misma sea motivada o fundamentada en causa alguna; no obstante, ello resulta contrario para aquellos casos en los que la medida de destitución obedece a un proceso sancionador en el que pueden exigirse las garantías procesales que gozan aquellos agentes públicos amparados por una Ley de carrera o especial que les asegure el derecho de estabilidad.

Dado el amparo contemplado en la ley 42 de 1999, el cual resulta extensivo a la representación legal que en el presente caso ejerce el señor Torres Marín, y teniendo como referente que su destitución obedeció a la facultad discrecional de la autoridad nominadora, la Sala concluye que con la emisión del acto demandado se ha desconocido el derecho a la estabilidad laboral que protege al demandante, siendo que el mismo no se trata de un funcionario nombrado en un cargo de confianza, razón por la cual se encuentran probados los cargos de violación de los artículos 45-A de la referida Ley 42 de 1999 y 2 de la Ley 9 de 1994.

...” (Lo subrayado es nuestro)

Tal como lo indica la Consulta 173-24, las Sentencias antes citadas hacen alusión a una serie de elementos de gran importancia, como lo es:

a) Que la protección laboral contemplada por la Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, reformada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, además de referirse a la persona discapacitada, resulta extensiva para los padres, madres, tutores o el representante legal de la misma; por lo tanto, no podrán ser despedidos o destituidos ni desmejorados de su posición o salario.

b) Que existen dos excepciones a dicha protección laboral:

1. Que el empleador o superior acredite una causal justificativa de la terminación de la relación laboral.

2. En el caso de los servidores públicos, que se trate de funcionarios nombrados en cargos de confianza.

c) Que, para la disposición de los cargos, ocupados por servidores públicos en funciones sujetas al libre nombramiento y remoción, no es necesario que la misma sea motivada o fundamentada en causa alguna.

8. Conclusión

Es importante anotar que, en Panamá, existe una amplia protección a las personas con discapacidad, sin embargo, tal como concluyó la consulta 173-24 emitida por la Procuraduría de la Administración, a pesar que las Leyes 15 de 31 de mayo de 2016 y 25 de 19 de abril de 2018, brindan fuero laboral a las personas con discapacidad; **se excluyen de esta prerrogativa, a aquellos que ocupen cargos de confianza (de libre nombramiento y remoción).**

9. Bibliografía

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Ley 42 de 27 de agosto de 1999, “Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad”, G.O.23,876 de 31 de agosto de 1999.
- Ley 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”, G.O. 24,109 de 2 de agosto de 2000.

-Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, “Que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”. G.O. 25,457 de 4 de enero de 2006.

-Ley 23 de 28 de junio de 2007, “Que crea la Secretaria Nacional de Discapacidad, G.O.25,824 de 29 de junio de 2007.

-Ley 25 de 10 de julio de 2007, “Por la cual se aprueban la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, adoptados en Nueva York por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006”, G.O. 25,832 de 11 de julio de 2007.

-Ley 38 de 6 de agosto de 2010, “Que modifica artículos de la Ley 44 de 2006, que crea la Autoridad de Recursos Acuáticos de Panamá, y de la Ley 23 de 2007, que crea la Secretaría Nacional de Discapacidad”. G.O. 26593-B de 6 de agosto de 2010.

-Ley 134 de 31 de diciembre de 2013 “que establece equiparación económica para las personas con discapacidad” G.O. 27,450 de 10 de enero de 2014.

-Ley 15 de 31 de mayo de 2016, “Que reforma la Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad” G.O. 28046-B de 6 de junio de 2016.

-Ley 43 de 6 de junio de 2017, “Que reforma la Ley 82 de 2013, sobre violencia contra la mujer, y modifica un artículo de la Ley 42 de 1999, sobre equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad”. G.O. 28,295-A de 7 de junio de 2017.

-Ley 25 de 19 de abril de 2018, “Que modifica la Ley 59 de 2005, sobre protección laboral para personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o

⁸ Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, para que se declare nulo, por ilegal, el Decreto de Personal 655 de 15 de octubre de 2019, emitido por el Ministerio de Salud, así como su acto confirmatorio y para que se hagan otras declaraciones.

degenerativas que produzcan discapacidad laboral”. G.O. 28,509-A de 20 de abril de 2018.

-Ley 151 de 24 de abril de 2020, “Que adiciona un artículo a la Ley 59 de 2005, sobre protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas que produzcan discapacidad laboral”, G.O. 29,010-A

-Decreto ejecutivo 88 de 12 de noviembre de 2002, “Por medio del cual se reglamenta la Ley No. 42 de 27 de agosto de 1999, por la cual se establece la Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad”. G.O. 24,682 de 18 de noviembre de 2002.

-Decreto Ejecutivo 8 de 3 de marzo de 2008, “Que reglamenta la ley 23 de 28 de junio de 2007, que crea la secretaria nacional de discapacidad”, G.O.26,051 de 30 de mayo de 2008.

-Decreto Ejecutivo 37 de 11 de abril de 2014, “Que modifica el Decreto Ejecutivo N.º8 de 3 de marzo de 2008, que reglamenta la Ley 23 de 28 de junio de 2007, que crea la Dirección Nacional de Certificaciones y modifica otras disposiciones”, G.O. 27,515 de 15 de abril de 2014.

-Decreto Ejecutivo 18 de 24 de febrero de 2015, “Que modifica el Decreto Ejecutivo No. 8 del 3 de marzo de 2008 y deroga el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 37 del 11 de abril del 2014”, G.O. 27,728 de 26 de febrero de 2015.

-Decreto Ejecutivo 59 de 30 de agosto de 2016, “Que reglamenta la Ley 134 de 31 de diciembre de 2013, que establece la equiparación económica para las personas con discapacidad”. G.O. 28108-A de 1 de septiembre de 2016.

-Decreto Ejecutivo 333 de 5 de diciembre de 2019, “Que reglamenta la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que reforma la Ley 42 de 1999, por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, y se dicta otra disposición”. G.O. 28917-A de 10 de diciembre de 2019.

-Decreto Ejecutivo 45 de 7 de abril de 2022, “que reglamenta el artículo 5 de la Ley 59 de 28 de diciembre de 2005, que adopta normas de protección laboral para las personas con enfermedades crónicas, involutivas y/o degenerativas, así como de insuficiencia renal crónica, que produzcan discapacidad laboral, modificado por la Ley 25 de 19 de abril de 2018”. G.O. 29512-A de 7 de abril de 2022.

-Decreto Ejecutivo 1 de 1 de febrero de 2024, “Que aprueba el Procedimiento de conformación y Funcionamiento de las Juntas Evaluadoras de la Discapacidad, los Baremos Nacionales; y el Procedimiento para la Evaluación, Valoración y Certificación de la Discapacidad, adoptado mediante la Resolución No. 01-2023 de 22 de marzo de 2023, emitida por la Junta Directiva de la Secretaría Nacional de discapacidad y dicta otras disposiciones. G.O. 29962-B de 1 de febrero de 2024.

[-Consulta N°C-173-24 de 4 de septiembre de 2024, Procuraduría de la Administración.](#)

El derecho a la privacidad y a la protección de datos personales, frente al ejercicio de la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información de carácter público



Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas egresada de la Universidad de Panamá. Máster en Negociación, Mediación y Arbitraje del Comercio Internacional por la Universidad Latinoamericana de Comercio Exterior (ULACEX) y estudios de Maestría en Derecho Administrativo en el Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ), de la República de Nicaragua. Especialización en Comercio Exterior (ULACEX) y Docencia Superior por la Universidad del Istmo (UDI). Diplomados en materia de Derecho Administrativo,

Administración Pública, Gestión y Evaluación de Proyectos de Inversión del Sector Público; Planificación y Rendición de Cuentas.

Abogada, con experiencia de más de 20 años en la Procuraduría de la Administración, adscrita en la actualidad a la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica. Ha sido docente en programas de diplomado y estudios superiores en materia de Derecho Administrativo. Autora de diversos artículos publicados en revistas especializadas.

Daisy Cedeño Vanggalis

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

<https://orcid.org/0009-0007-7670-5196>

El derecho a la privacidad y a la protección de datos personales, frente al ejercicio de la libertad de expresión y el derecho de acceso a la información de carácter público

Contenido

1. Antecedentes. 2. La protección de datos personales y su interrelación con la vida privada y demás derechos y libertades fundamentales. 3. Jurisprudencia de la Corte IDH sobre alcance del derecho a la intimidad y a la protección de los datos personales, frente al ejercicio de la libertad de expresión el acceso a información en poder del Estado. 4. Consideraciones Finales. 5. Bibliografía.

Resumen

La divulgación de información, documentos o datos referentes a la vida íntima de las personas¹ suele entrar en tensión con el derecho a la intimidad inherente a todo ser humano, no siendo del todo claro el criterio a considerar para resolver este conflicto. En opinión vertida mediante la Nota N°.PA/DS-218-23, objeto de estas consideraciones, la Procuraduría de la Administración abordó el tema, en reitero a lo previamente externado mediante la Nota PA/DS-004-23 de 3 de enero de 2023. Se consideraron los aspectos doctrinales de los derechos fundamentales involucrados, así como su reconocimiento por el Derecho Internacional; su regulación en el ordenamiento positivo panameño y los aportes de Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), a través de su jurisprudencia. Lo anterior, en sustento a la idea central que, la sola confluencia de derechos humanos contrapuestos, no faculta al operador jurídico a favorecer antojadizamente, la protección preferente de un derecho fundamental sobre el otro; debiendo en todo caso determinarse cuál de ellos deberá prevalecer, en atención a las circunstancias particulares de cada caso, así como a la legitimidad, racionalidad y proporcionalidad de la medida.

Abstract

Disclosure of information, documents or data concerning intimate life of individuals often comes into tension with the right to privacy inherent to every human being, and the criteria to be considered in resolving this conflict are not entirely clear. Through the opinion issued by Note No. PA/DS-218-23, subject of these considerations, the Procuraduría de la Administración addressed the issue, reiterating what was previously stated in Note PA/DS-004-23 dated January 3, 2023. Doctrinal aspects of the fundamental rights involved were considered, as well as their recognition by International Law; their regulation in Panamanian law and the contributions of the Inter-American Court of Human Rights (hereinafter, IA Court of Human Rights), through its jurisprudence. The foregoing, in support of the central idea that the mere confluence of conflicting human rights doesn't entitle the legal operator to favor, whimsically, the preferential protection of one fundamental right over the other; in any case, it must be determined which of them should prevail, taking into account the particular circumstances of each case, as well as the legitimacy, rationality and proportionality of the measure.

Palabras claves

Colisión de derechos, derechos fundamentales, protección de datos personales, derecho a la intimidad, libertad de expresión, información de acceso público, asuntos de interés público, legitimidad, principio de proporcionalidad.

¹ V.g., en lo relativo a sus ideas políticas, religiosas, preferencia sexual, relaciones familiares o a su situación patrimonial

Keywords

Collision of rights, fundamental rights, protection of personal data, right to privacy, freedom of speech, public access to information, matters of public interest, legitimacy, principle of proportionality.

1. Antecedentes

El Presidente de la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales de la Asamblea Nacional de Panamá, solicitó a la Procuraduría de la Administración que emitiera su opinión, sobre el Anteproyecto de Ley N°159 “Que reforma la Ley 81 del 26 de marzo de 2019”, esta última, “Sobre Protección de Datos Personales”, presentado el 4 de enero de 2023, cuyo objetivo general, según se indica en su Exposición de Motivos, se resume en “armonizar la protección de datos personales, para que la misma se desarrolle en armonía con el ejercicio de la actividad periodística y de acceso a la información pública” y evitar así que se manifiesten conflictos entre estos dos derechos humanos.

2. La protección de datos personales y su interrelación con la vida privada y demás derechos y libertades fundamentales

La opinión jurídica¹, se aproxima al tema de la protección de datos personales a partir del surgimiento del derecho a la intimidad, por ser este último, el origen del Derecho de autodeterminación informativa, regulado en 1919 por la Constitución de Weimar, cuyo artículo 127 contempló el derecho de los servidores públicos de acceder y controlar su legajo personal. Es así, como va adquiriendo relevancia el Derecho a la protección de datos personales, al ser reconocido años después como un derecho autónomo, mediante sentencia del Tribunal alemán sobre la Ley del Censo de Población de dicho país. (Maldonado Otero, 2019).

Se hace alusión al reconocimiento de este derecho fundamental por diversos instrumentos internacionales de protección y garantía de los derechos humanos, tanto en el ámbito del sistema universal de la Organización de las Naciones Unidas, como en los sistemas regionales de la Organización

¹ Nota N°.PA/DS-218-23.

de Estados Americanos y la Unión Europea.

En el sentido anotado, la opinión hace hincapié en el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la República de Panamá mediante la Ley 14 de 28 de octubre de 1976, el cual señala que "Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación" e igualmente, que "Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques".

Igualmente, se enfatiza el contenido del artículo 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977, el cual dispone:

"Artículo 11. Protección de la Honra y de la Dignidad

1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.
2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.
3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques".

Al abordar la regulación de este derecho en el ordenamiento jurídico panameño, la opinión en comento, trae a colación el texto del artículo 42 de la Constitución Política, como quedó adicionado por el artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2004, el cual consagra el derecho a la protección de los datos de carácter personal, en los siguientes términos:

"Artículo 42. Toda persona tiene derecho a acceder a la información personal contenida en bases de datos o registros públicos y privados

y a requerir su rectificación y protección, así como su supresión, de conformidad con lo previsto en la Ley.

Esta información sólo podrá ser recogida para fines específicos, mediante consentimiento de su titular o por disposición de autoridad competente con fundamento en lo previsto en la Ley.”

Asimismo, se menciona el artículo 44 de la Constitución Política, adicionado por el artículo 9 del Acto Legislativo 1 de 2004, el cual establece **el derecho a promover la acción de habeas data** (propio), con miras a garantizar la tutela judicial de este derecho.

Se alude igualmente la normativa legal y reglamentaria sobre la materia, contemplada en la Ley N°81 de 26 de marzo de 2019²; instrumentos jurídicos adoptados por la República de Panamá en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 2 de la Convención Americana, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno.

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades”.

En atención a lo dispuesto en el artículo 1 de la aludida Ley N°81 de 2019, la opinión destaca el objeto de dicha excerta, de **“establecer los principios, derechos, obligaciones y procedimientos que regulan la protección de datos personales, considerando su interrelación con la vida privada y demás derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos**, por parte de las personas naturales o jurídicas, de derecho público o privado, lucrativas o no, que traten datos personales”.

² “Sobre Protección de Datos Personales”, desarrollada por el Decreto Ejecutivo N°285 de 28 de mayo de 2021.

En base a lo anotado, se aborda el **conflicto entre derechos fundamentales** que puede producir el ejercicio de la libertad de expresión y del derecho de acceso a la información de carácter público, frente al ejercicio del derecho a la privacidad y/o a la protección de datos personales; siendo ambos derechos reconocidos y garantizados por la Constitución Política y diversos tratados internacionales de derechos humanos.

Ello, al margen del análisis jurídico que, en base al ordenamiento positivo vigente, podría tener cabida respecto a la responsabilidad penal y/o civil en materia de delitos contra el honor o contra la inviolabilidad del secreto y el derecho a la intimidad, lo cual escapa del ámbito jurídico administrativo, dentro del cual desempeña su función como asesora de los servidores públicos la Procuraduría de la Administración.

Dicho énfasis, igualmente encuentra sustento en que tales regímenes de responsabilidad (penal y civil) no necesariamente se adecúan a la evolución jurídica que, en el contexto de las democracias modernas, ha conducido a la adopción, principalmente, a través de la jurisprudencia, de principios como los de razonabilidad y proporcionalidad; o doctrinas como la de la “real malicia”³, para actualizar el texto del Derecho al contexto.

En el ámbito específico de los delitos contra el honor de la persona natural (calumnia e injuria), el Código Penal vigente⁴, establece sendas modificaciones en **cuanto al tipo y punibilidad de** estos delitos, en el

³ La Doctrina de la Real Malicia, según se explica en la sentencia de 14 de mayo de 2024 proferida por la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, dentro del Recurso de Casación Civil propuesto por Lourdes del Carmen Castillo Murillo en el Proceso Ordinario Civil que le seguía a Corporación La Prensa y otros, bajo la ponencia del Magistrado Olmedo Arrocha, “(...) busca proteger la libertad de expresión ofreciendo una salvaguarda parcial (no total) al medio de comunicación cuando ejerza este derecho relacionado a materias de interés público, ya sea que el sujeto sea funcionario público, una figura pública o un particular involucrado en temas de relevancia pública, en aras de mantener y garantizar la libre circulación de todas las ideas y opiniones, alentando el debate sobre la cosa pública. Ello, con el propósito principal de mantener un sistema democrático de gobierno, en donde el pueblo pueda ejercer, a través de ese derecho, una fiscalización sobre los asuntos que son de interés de todos los ciudadanos, promoviendo así la transparencia en la gestión pública e incluso cambios en la sociedad.” (.)

⁴ Aprobado mediante la Ley N°14 de 18 de mayo de 2007 y vigente desde mayo de 2008.

caso de su modalidad agravada⁵, que conllevan una atenuación de la pena y una calificación de la víctima, cuando el “supuesto ofendido”, como expresa el artículo 196, sea uno de los servidores públicos de que trata el artículo 304 de la Constitución Política, funcionario de elección popular o gobernadores, supuesto en el cual, “no se impondrá la sanción penal, lo cual no excluye la responsabilidad civil derivada del hecho.”

Sin embargo, la despenalización de estas conductas en los términos anotados, no necesariamente confiere mayores garantías para el ejercicio de las libertades democráticas, ni implica un ejercicio que, ante la confluencia de derechos humanos contrapuestos, permita determinar fundadamente, cuál de ellos deberá prevalecer, en atención a las circunstancias particulares del caso.

Ello es así, toda vez que, de conformidad con la normativa que regula la responsabilidad civil contenida en el Código Civil patrio, el cual data de 1917, no es preciso que se configure un tipo específico de culpa para que pueda surgir la responsabilidad civil extracontractual, bastando así, según se infiere del artículo 1644⁶ y demás disposiciones concordantes, cualquier tipo de culpa o negligencia⁷, para que la conducta configure responsabilidad y surja la obligación de reparar los daños causados.

En subsidio y ante los escasos de pronunciamientos a nivel de la Corte Suprema de Justicia sobre la materia, la opinión jurídica contenida en la Nota N°.PA/DS-218-23, trae a colación lo dispuesto en los principales tratados de derechos humanos y algunos pronunciamientos de la Corte IDH, en los que se aborda el alcance y análisis ponderado de los derechos fundamentales en cuestión.

En el mismo orden de ideas, se cita a la autora Graciela Romero Silvera, quien ha sostenido que, de

⁵ Conforme al artículo 195, cuando el hecho “se cometa a través de un medio de comunicación social oral o por escrito o utilizando un sistema informático”.

⁶ Modificado por la Ley N°43 de 13 de marzo de 1925.

⁷ Sea esta culpa grave, culpa leve, culpa o descuido no calificado; o bien una culpa o descuido levísimo

producirse una colisión de derechos fundamentales, ello no faculta de antemano a dar prevalencia a un derecho fundamental sobre el otro, ya que, determinar qué derecho debe prevalecer, dependerá de cada caso en concreto y de sus circunstancias, debiendo aplicarse para su solución, entre otros posibles, el principio de proporcionalidad (Romero Silvera, 2010).

3. Jurisprudencia de la Corte IDH sobre alcance del derecho a la intimidad y a la protección de los datos personales, frente al ejercicio de la libertad de expresión el acceso a información en poder del Estado

La opinión en comento, cita algunos criterios jurisprudenciales de la Corte IDH, que permiten definir el alcance del derecho a la intimidad y a la protección de los datos personales, frente al ejercicio del derecho a la libertad de expresión y/o del derecho a acceder a información pública; mismos que nos permitimos resumir a continuación:

- Caso Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238.

En cuanto al alcance del artículo 11 de la Convención Americana, se indica que el mismo reconoce a toda persona (incluyendo los servidores públicos), el derecho de a la vida privada y prohíbe toda injerencia arbitraria o abusiva en ella en diversos ámbitos, como la vida privada de sus familias, sus domicilios o sus correspondencias.

Sobre el artículo 11.2 se señala que protege al individuo frente a la posible interferencia arbitraria o abusiva del Estado, y, al referirse al artículo 11.3, precisa que éste impone a los Estados el deber de brindar la protección de la ley contra aquellas injerencias, tanto las provenientes de las autoridades públicas, como aquellas procedentes de personas o instituciones privadas, incluyendo los medios de comunicación.

Fundamenta en el artículo 13.2.a, la idoneidad de la vía civil para hacer efectivas las responsabilidades que ulteriormente se declaren en el ejercicio de la

libertad de expresión, en tanto permite salvaguardar, a través de medidas de reparación de daños, el bien jurídico que se quiere proteger.

Del mismo modo, se hace referencia, al diferente umbral de protección de los funcionarios públicos y el interés público que revisten las acciones que aquellos realizan, precisando en qué supuestos el acceso a información sobre la vida íntima de éstos o un determinado tratamiento de sus datos personales, puede estimarse legítimo, adecuado y/o proporcional. En tal sentido, señala:

“59. El Tribunal considera que los estándares que ha utilizado respecto a la protección de la libertad de expresión en los casos de los derechos a la honra y a la reputación son aplicables, en lo pertinente, a casos como el presente. (...) De tal modo, dos criterios relevantes, tratándose de la difusión de información sobre eventuales aspectos de la vida privada, son: a) el diferente umbral de protección de los funcionarios públicos, más aún de aquellos que son elegidos popularmente, respecto de las figuras públicas y de los particulares, y b) el interés público de las acciones que aquellos realizan.

60. El diferente umbral de protección del funcionario público se explica porque se expone voluntariamente al escrutinio de la sociedad, lo cual lo puede llevar a un mayor riesgo de sufrir afectaciones a su derecho a la vida privada. (...)

61. En cuanto al carácter de interés público, en su jurisprudencia la Corte ha reafirmado la protección a la libertad de expresión respecto de las opiniones o informaciones sobre asuntos en los cuales la sociedad tiene un legítimo interés de mantenerse informada, de conocer lo que incide sobre el funcionamiento del Estado, o afecta derechos o intereses generales o le acarrea consecuencias importantes. (...)

En el sentido anotado, se hace mención de las sentencias proferidas en los casos **Mémoli vs. Argentina**, **Lagos del Campo vs. Perú** y el ya expuesto caso **Fontevicchia y D'Amico vs.**

Argentina.

También se expone lo externado por la Corte IDH sobre la importancia y alcance del *derecho fundamental a la libertad de expresión, en conexión con el derecho a acceder a información en poder del Estado y con el derecho de las personas a recibir información e ideas sobre asuntos de interés público*. En concreto, se aborda la **Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5.**, relativa a la colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), en la cual la Corte IDH destaca la importancia de la libertad de expresión para la existencia misma de una sociedad democrática, considerándole indispensable para la formación de la opinión pública y para que puedan ejercer su rol los partidos políticos y grupos de interés.

Por último, se hace alusión a la **Sentencia de 6 de febrero de 2001, proferida dentro del Caso Ivcher Bronstein vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas**, la cual destaca el reconocimiento que la Corte Europea ha hecho sobre la importancia de la libertad de expresión y de la diversidad de informaciones y opiniones que a nivel de los medios de comunicación ella debe propiciar, al señalar que no sólo debe garantizarse la difusión de información o ideas que son recibidas favorablemente o consideradas como inofensivas o indiferentes, sino también las que ofenden, resultan ingratas o perturban al Estado o a cualquier sector de la población. Se señala también, en alusión a la jurisprudencia de la Corte Europea, que la libertad de expresión, no sólo conlleva el deber de los medios de comunicación de transmitir informaciones e ideas relativas a asuntos de interés público, sino también el derecho del público a recibir las.

4. Consideraciones finales.

La opinión comentada constata la especial relevancia que en el ámbito los derechos humanos revisten la protección de la vida privada y de los datos personales contra invasiones o agresiones abusivas o arbitrarias por parte de las autoridades públicas o de terceros (incluyendo los medios de comunicación). No

obstante, advierte que, en ciertas circunstancias, dicha tutela o amparo puede ser restringido o limitado, con miras a garantizar el acceso a información en poder del Estado, la libertad de expresión y el derecho de la ciudadanía a estar informada, cuando el ejercicio de tales derechos recaiga sobre asuntos de interés general o colectivo, siendo así que en este caso, la adopción de tales medidas tendrían que justificarse en su legitimidad, adecuación y proporcionalidad.

5. Bibliografía

Convenciones y Tratados internacionales

1. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado por la República de Panamá mediante la Ley 14 de 28 de octubre de 1976.

2. Convención Americana sobre Derechos Humanos, ratificada mediante la Ley 15 de 28 de octubre de 1977.

Textos Constitucionales

1. Constitución Política de la República de Panamá, como quedó modificada por el Acto Legislativo 1 de 2004.

Códigos nacionales, Leyes y reglamentos.

1. Ley N° 81 del 26 de marzo de 2019”, “Sobre Protección de Datos Personales”.

2. Ley N.º14 de 18 de mayo de 2007, por el cual se adopta el Código Penal de la República de Panamá.

3. Ley 2da. De 2016, por la cual se adopta el Código Civil de la República de Panamá.

4. Decreto Ejecutivo N°285 de 28 de mayo de 2021.

Sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá.

1. Sentencia de 14 de mayo de 2024 proferida por la Sala Primera de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia en respuesta al Recurso de Casación Civil propuesto por Lourdes del Carmen Castillo Murillo dentro del Proceso Ordinario Civil que le sigue a Corporación La Prensa y otros.

Sentencias y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

1. Fontevicchia y D'Amico vs. Argentina. Fondo,

Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C No. 238.

2. Mémoli vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2013. Serie C No. 265.

3. Lagos del Campo vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340.

4. Opinión Consultiva OC-5/85 de 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5., relativa a la colegiación obligatoria de periodistas (Arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), la Corte IDH, señaló:

Fuentes doctrinales

1. Maldonado Otero, Claudia. La Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares en México. Universidad Nacional Autónoma de México, Biblioteca Jurídica Virtual, 2019.

2. Romero Silvera, Graciela, “Interés público, protección de datos personales, con especial referencia a la a los derechos humanos”. Seminario Regional de Protección de Datos, Montevideo Uruguay, 1-4 de junio de 2010.

ABC de las Consultas Administrativas elevadas a la Procuraduría de la Administración, en atención a su función asesora



Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, Legrada de la Universidad Latina de Panamá, misma casa de estudio en donde obtuvo la Maestría en Derecho Administrativo, Diplomado en materia de Contrataciones Públicas y Diplomado en Derecho Procesal Constitucional “Instituciones de Garantía”.

Cuenta con Diplomado en Liderazgo por la Universidad Católica Santa María la Antigua y Diplomado en Derechos Humanos y Mecanismos de Protección, por la Universidad de Panamá, en donde también se capacitó en materia de Diseño de técnicas para la facilitación del Desarrollo E-Comunitario, Modelo de Gestión de la Calidad de la Administración Pública y, en materia de arbitraje bajo el Reglamento

Clara Iveth Rudas

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

<https://orcid.org/0009-0006-8644-0833>

CESCON. Recientemente, culminó diplomado en Derecho Agrario y, en paralelo participó en el taller “Inteligencia Emocional en la era de la Inteligencia Artificial” dictado por Dale Carnegie.

Ha ejercido el derecho en la esfera privada, así como en el ámbito público, en instituciones como la Procuraduría General de la Nación, así como en la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia (ACODECO).

Desde el 2017, labora en la Procuraduría de la Administración. Actualmente, ejerce como abogada de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica.

ABC de las Consultas Administrativas elevadas a la Procuraduría de la Administración, en atención a su función asesora

1. ¿Cuál es el fundamento jurídico de la función asesora de la Procuraduría de la Administración?

La función asesora del Ministerio Público, tiene rango Constitucional. Como vemos, el artículo 220 de la Constitución Política, dispuso lo siguiente:

“ARTICULO 220. Son atribuciones del Ministerio Público:

- 1. Defender los intereses del Estado o del Municipio.*
- 2. Promover el cumplimiento o ejecución de las Leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas.*
- 3. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes.*
- 4. Perseguir los delitos y contravenciones de disposiciones constitucionales o legales.*
- 5. Servir de consejeros jurídicos a los funcionarios administrativos. 6. Ejercer las demás funciones que determine la Ley.” (El resaltado es nuestro)*

En atención a ello, el numeral 4 del artículo 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, estableció como misión de esta Procuraduría, el servir de asesora y consejera jurídica a los servidores públicos administrativos, lo cual fue reiterado mediante el numeral 1 del artículo 6 de la misma excerta legal, el cual dispuso que corresponde a la Procuraduría de la Administración, el servir de consejera jurídica a los servidores públicos administrativos que consultaren su parecer respecto a determinada interpretación de la ley o el procedimiento que se debe seguir en un caso concreto.

2. ¿Quién puede presentar consultas a la Procuraduría de la Administración?

El artículo 41 Constitucional establece que, toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas respetuosas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución.

Si bien es cierto, el numeral 1 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, Orgánica de la Procuraduría de la Administración, parece limitar el ejercicio de esta atribución constitucional y legal de servir de consejeros jurídicos, solo a los servidores públicos administrativos; el numeral 24 del artículo 201 de esta misma normativa, al definir el término consulta aclara que, consiste en la pregunta o preguntas que dirige un particular a la autoridad competente, para que ésta opine en relación a un asunto que interesa al consultante o a un número plural de personas; ello, en total concordancia con el artículo 41 Constitucional ut supra.

De ahí que, la Procuraduría de la Administración esté facultada para brindar orientación y capacitación legal administrativa a los servidores públicos y al ciudadano en la modalidad de educación informal, tal como lo señala el numeral 6 del artículo 3 de la Ley 38 de 2000.

3. ¿Cuáles son los requisitos para presentar una consulta?

Tomando en cuenta que la consulta se constituye en una de las modalidades del derecho de petición, los requisitos de su presentación se desprenden, fundamentalmente, de lo establecido en el **Título VI, artículo 74** de

la Ley 38 de 31 de julio de 2000, denominado “**De la Presentación de las Peticiones, Consultas, Denuncias y Quejas**”, veamos:

1. Deben ser formuladas por escrito,
2. Consignar quien consulta y sus generales, así como el funcionario u organismo al que se le dirige la misma.
3. Detallar los hechos y las causas que generan la misma.
4. Indicar lo que se solicita o pretende.
5. Señalar el fundamento de derecho, de ser posible.
6. Enunciar los adjuntos o pruebas que acompañen el escrito.
7. Especificar lugar, fecha y firma del consultante.

**Los servidores públicos administrativos deberán procurar acompañar sus consultas del criterio jurídico respectivo, salvo que la entidad no cuente con un asesor jurídico.*

4. ¿Qué sucede si el escrito de consulta no cumple con los requisitos señalados en el artículo 74 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000?

Ello deberá comunicársele al consultante, a fin que, en un plazo de ocho (8) días, corrija la deficiencia en atención a los artículos 76 y 81 de la Ley 38 de 2000. Una vez corregida, la entidad tendrá treinta (30) días hábiles para emitir la correspondiente opinión jurídica.

5. ¿Por qué se considera que las opiniones de la Procuraduría de la Administración no son vinculantes?

Es menester dejar en el ánimo del lector que, las opiniones de la Procuraduría de la Administración no son vinculantes por varias razones, todas ellas relacionadas con la naturaleza y la función de este organismo dentro de su marco legal y administrativo, entre ellas podemos en listar las siguientes:

- El carácter asesor con el que cuenta esta Procuraduría es mayormente un rol meramente consultivo.
- Una de sus funciones principales es la de asesorar a las entidades públicas en asuntos legales y administrativos.
- La separación de poderes y competencias en un Estado de derecho implica que, la Procuraduría de la Administración no puede imponer decisiones. Su rol es diferente al de los tribunales de justicia, cuyas decisiones sí son vinculantes y tienen fuerza ejecutoria.

En este sentido, el Licenciado Carlos Pérez Castrellón, Procurador de la Administración en el periodo de 1969 a 1983, en un estudio denominado “La asistencia jurídica de la Procuraduría de la Administración en el ejercicio de su función asesora” citó la Circular N° 1 de 1973, emitida por el otrora Procurador General de la Nación, mediante la cual señaló que: “Consejero es el que guía o asesora, de ahí que, en nuestro sistema jurídico, la consulta administrativa no tenga carácter vinculante ni decisorio de situaciones sujetas a resolución.”

6. ¿Se puede consultar cualquier tema a la Procuraduría de la Administración?

El límite de las actuaciones de la Procuraduría de la Administración, se desprende del artículo 2 de su Ley Orgánica, la cual señala que se extienden al ámbito jurídico administrativo del Estado, excluyendo las funciones jurisdiccionales, legislativas y, en general, las competencias especiales que tengan otros organismos oficiales.

7. ¿Puede la Procuraduría de la Administración pronunciarse a propósito de consultas sobre conflictos de competencia entre autoridades administrativas?

Si puede. De hecho, podemos citar como antecedente, entre otros, la nota C-001-19 de 11 de enero de 2019¹, la cual guarda relación con las competencias del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA), Ministerio de

¹ Puede ser consultada en el siguiente enlace: <https://voec.procuraduria-admon.gob.pa/content/c-001-19>

Salud (MINSa) y la Autoridad Panameña de Seguridad de Alimentos (AUPSA), respecto a la importación de cebolla originaria de Holanda.

Igualmente, esta Procuraduría está facultada para dirimir, mediante dictamen prejudicial, las diferencias de interpretación jurídica que sometan a su consideración dos o más entidades administrativas, en atención al numeral 3 del artículo 6 de la Ley 38 de 2000.

8. ¿Tienen poder coercitivo las opiniones jurídicas de la Procuraduría de la Administración?

Las opiniones de la Procuraduría no tienen la fuerza jurídica de una ley, decreto o sentencia judicial; son más bien, interpretaciones y recomendaciones basadas en la Ley, más no crean nuevas obligaciones ni modifican el ordenamiento jurídico existente.

Es decir, la Procuraduría de la Administración actúa como un órgano consultivo y de asesoramiento, por lo que sus opiniones y recomendaciones, están diseñadas para guiar y apoyar a las entidades públicas y a los particulares, pero no tienen la autoridad para obligar, legalmente, a los servidores públicos a seguir sus indicaciones.

Referencias Bibliográficas

Normas Jurídicas:

1. [Constitución Política de la República de Panamá, G.O. 25,176 de 15 de noviembre de 2004.](#)
2. [Ley 38 De 31 de julio de 2000, publicada en la Gaceta Oficial N° 24,109 de 1 de agosto de 2000.](#)

Artículos:

1. Pérez Castrellón, C. La asistencia jurídica de la Procuraduría de la Administración en el ejercicio de su función asesora, Procurador de la Administración (1969 a 1983).
2. Bernal Herrera, Manuel A. La Asesoría Jurídica del Procurador de la Administración. Trabajo de graduación para optar por el título de Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, 1994.
3. Santizo Pérez, L. Contribución al Estudio de la Consulta Administrativa en nuestra Legislación, Anuario de Derecho, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá, Año IX, N°9, 1970-1971. <https://bdigital.binal.ac.pa/bdp/anuario/anuario%20de%20derecho%209.1.pdf>

Opiniones de la Procuraduría de la Administración:

1. Consulta C-001-19 de 11 de enero de 2019 de la Procuraduría de la Administración.
2. Consulta C-233 de 26 de noviembre de 2003 de la Procuraduría de la Administración.
3. Consulta C-SAM-11-17 de 5 de abril de 2017 de la Procuraduría de la Administración.

La promulgación de las leyes, actos reglamentarios y actos con efectos generales en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia



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).

Demetrio Dobras Ramos

Jefe del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación de la Procuraduría de la Administración.
<https://orcid.org/0009-0009-1558-3214>

La promulgación de las leyes, actos reglamentarios y actos con efectos generales en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

Contenido

1. Introducción. 2. La promulgación en la jurisprudencia. 2.1. Definición y finalidad de la promulgación. 2.2. La promulgación como publicación en el órgano oficial del Estado. 2.3. La promulgación como regla general para todas las leyes. 2.4. La antigua práctica de hacer que la ley entre a regir a partir de su sanción. 2.5. La excepción de entrada en vigencia de la ley en fecha posterior. 2.6. La ley entra a regir a partir de su publicación en caso de omisión. 2.7. La ley no puede alcanzar situaciones dadas con anterioridad a la promulgación. 2.8. La Constitución autoriza la publicidad de los actos reglamentarios o de efectos generales. 2.9. No puede exigirse el cumplimiento de tratados cuyo texto no figura en la ley promulgada. 2.10. La publicación tardía de un acto reglamentario no afecta su validez. 2.11. La promulgación extemporánea de la ley no puede extenderse ad infinitum. 2.12. Un acto normativo no publicado no tiene vigencia ni eficacia jurídica. 2.13. Un reglamento no publicado puede convalidarse con su posterior publicación. 2.14. Solo las leyes retroactivas pueden regular situaciones ocurridas antes de su promulgación. 2.15. La vigencia de un decreto ley no se limita a la fecha de su inmediata promulgación. 3. Referencias bibliográficas.

Resumen

El artículo analiza la importancia de la promulgación como el acto formal que otorga vigencia y fuerza jurídica a las leyes y actos normativos, asegurando su conocimiento por parte de quienes están obligados a cumplirlos. Este proceso, fundamental para el Estado de derecho, garantiza la seguridad jurídica, la transparencia y la participación ciudadana al permitir que los ciudadanos estén informados sobre las normas vigentes. Se establece que, aunque una ley exista desde su sanción, no es oponible ni vinculante hasta que se cumpla con su publicación en el órgano oficial del Estado, generalmente la Gaceta Oficial, como lo exigen la Constitución y las leyes. Este particular tema ha sido objeto de copiosa jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia, la cual destaca la importancia de la promulgación, señalando que, sin ella, las normas carecen de eficacia jurídica, aunque no de validez. Se aborda, además, cómo prácticas pasadas, como permitir la vigencia de leyes desde su sanción, han sido consideradas inconstitucionales bajo el criterio de que toda ley debe entrar en vigor tras su promulgación o en una fecha posterior, pero nunca antes de este acto formal.

Abstract

The article analyzes the importance of promulgation as the formal act that gives validity and legal force to laws and regulatory acts, ensuring that those who are obliged to comply with them are aware of them. This process, fundamental for the rule of law, guarantees legal certainty, transparency and citizen participation by allowing citizens to be informed about the regulations in force. It is established that, although a law exists since its enactment, it is not enforceable or binding until it is published in the official organ of the State, generally the Official Gazette, as required by the Constitution and the laws. This particular subject has been the object of copious jurisprudence of our Supreme Court of Justice, which emphasizes the importance of promulgation, pointing out that, without it, the norms lack legal effectiveness, although not validity. It also discusses how past practices, such as allowing laws to enter into force as soon as they are enacted, have been considered unconstitutional under the criterion that all laws must enter into force after their enactment or at a later date, but never before this formal act.

Palabras clave

Jurisprudencia, ley, reglamento, promulgación, gaceta oficial

Keywords

Jurisprudence, law, regulation, enactment, official gazette

1. Introducción

La promulgación es el acto formal de publicación de las leyes y demás actos normativos, a través del cual se persigue que las normas legales sean conocidas por quienes deben cumplirlas, a efecto de que estos puedan realizar la conducta querida por la norma legal. Solo con el acto formal de publicación, las leyes, reglamentos y otros actos de carácter general entran en vigor. Con el acto de publicación de las normas legales surge el deber jurídico de cumplirlas, así como la correlativa facultad de quienes deben exigir su cumplimiento.

Aunque la norma legal exista antes de su publicación —a pesar de que hay autores que niegan la validez y la existencia de la norma sin la formalidad de la publicación—, es con este acto que adquiere vigencia, es aplicable y puede producir todos los efectos jurídicos que le son propios. Mientras no se dé la publicación, se puede decir que los administrados ignoran la existencia de la norma; una vez publicada la norma, se presume su conocimiento, y la ignorancia de ella no puede servir de excusa para desconocer las reglas que en ella están contenidas.

No cabe duda de que la promulgación de las leyes y demás actos normativos es un elemento clave para el adecuado funcionamiento del Estado de derecho y el fortalecimiento de la democracia. En esencia, la promulgación es garantía de transparencia, porque permite que la sociedad esté al tanto de las normas que la rigen; de seguridad jurídica, porque asegura que las personas conozcan sus derechos y obligaciones, lo que contribuye a un entorno seguro y estable; de participación ciudadana, ya que facilita que los ciudadanos se involucren en la vida pública y en la defensa de sus derechos, al estar informados

sobre el marco normativo vigente, y, de rendición de cuentas, porque la publicación de las leyes permite el escrutinio público y el control sobre las acciones del Gobierno y otros poderes del Estado.

Si bien la Constitución no abunda —ni tiene por qué hacerlo— en cuanto al medio oficial donde debe hacerse la promulgación, queda claro de los artículos 168 y siguientes que tal formalidad es una atribución del Poder Ejecutivo, sobre quien recae el deber de «hacer promulgar» como ley el proyecto de ley por él sancionado. Excepcionalmente, el presidente de la Asamblea Nacional puede llevar a cabo esta función, pero solo en el evento de que el Ejecutivo no cumpla con dicho deber, en los términos y según las condiciones que establece la Constitución.

2. La promulgación en la jurisprudencia

En los párrafos que siguen presentaré, en forma resumida, algunas de las sentencias más relevantes que ha dictado la Corte Suprema de Justicia en torno al tema de la promulgación de las leyes, reglamentos y demás actos de contenido normativo.

2.1. Definición y finalidad de la promulgación

En su pronunciamiento del 18 de enero de 1961, la Corte definió la promulgación como el “momento solemne en virtud del cual se hace llegar una ley a conocimiento de quienes están obligados a cumplirla”. Citando a Santo Tomás, destaca la Corte que la promulgación es la “notificación auténtica de la ley hecha a aquellos a los cuales quiere obligar el legislador”. Dicho en otras palabras, la promulgación “es la voz del legislador, que da a conocer su ley, ya que las leyes requieren ser conocidas por las personas que están obligadas a cumplirlas”.

Sobre la finalidad de la promulgación, la Corte ha señalado, en diversos pronunciamientos, que las leyes, “como expresión del ejercicio de la función legislativa, deben recibir una adecuada publicidad antes de que sean aplicadas como una exigencia de su presunción de conocimiento, y, en particular, cuanto tales instrumentos jurídicos contienen reglas de conducta que tengan un contenido normativo o que afectan a un número indeterminado de personas” (Pleno, sentencia de 18 de junio de 1999). Según la Corte, la publicación cumple una doble finalidad: por un lado, que los actos del Estado sean del conocimiento público, y por el otro, que estos actos tengan validez ante terceras personas (Sala Tercera, 16 de mayo de 2016).

De lo anterior se desprenden las ideas siguientes:

1. Es a partir de la promulgación que se presume el conocimiento de la ley.
2. La promulgación de la ley es necesaria, ya que la ley contiene reglas de conducta que deben ser acatadas por un número indeterminado de personas.

2.2. La promulgación como publicación en el órgano oficial del Estado

A diferencia de otros países, en donde la publicación cumple el papel de una certificación de que la ley existe, en Colombia y Panamá la “promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción” (MONROY, 2018, p. 205).

Para Quintero (1967), la promulgación consiste en la publicación del texto de ley, ya que ello se desprende del propio texto constitucional, en particular si se tiene en cuenta que la expresión «hará promulgar» las leyes —y no «promulgará»— parece “indicar que en Panamá la promulgación significa publicación” (pp. 677 y 678).

El Pleno de la Corte ha entendido que el alcance que se le da en la Constitución a la expresión «promulgación» es el de la publicación. La promulgación es, por lo tanto, la publicidad que un acto normativo debe recibir, y que se contrae a su

publicación en un medio oficial de publicación de los actos normativos del Estado” (sentencias de 10 de agosto de 1979 y 18 de junio de 1999).

Expresa, asimismo, la Corte, que si bien la Constitución no indica el órgano de publicidad dentro del cual específicamente se ha de entender cumplido este trámite de la formación de las leyes (es decir, la publicación), lo cierto es que dicho trámite sí ha de estar referido a un órgano de publicidad del Estado (Pleno, 18 de junio de 1999), y este órgano no es otro que la Gaceta Oficial, que es a quien incumbe la promulgación y publicación de las leyes, reglamentaciones y demás actos que ordene la Constitución Política y la ley (Sala Tercera, 16 de mayo de 2016).

De acuerdo con la Ley 53 de 28 de diciembre de 2005, la Gaceta Oficial es el órgano de publicidad del Estado para la promulgación y publicación de las normas y los actos que ordenen la Constitución Política y la ley. De igual manera, el segundo párrafo del artículo 46 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 hace énfasis en que los reglamentos y demás actos que contengan normas de efecto general “solo serán aplicables desde su promulgación en la Gaceta Oficial”, lo que denota claramente que el órgano de publicidad de tales actos es la Gaceta Oficial.

Para la Corte, a juzgar por lo que se indica en la sentencia de junio de 1999, es obvio que la publicidad, particularmente la de todas las leyes en sentido formal, deba realizarse en un órgano oficial encargado de la publicidad de actos oficiales expedidos por la Asamblea Legislativa.

En otro artículo hemos señalado que la “solemnidad de la promulgación estriba, no en cuanto al fin en sí mismo de la publicación —dar a conocer la disposición de carácter general de que se trate—, sino en cuanto al medio oficial utilizado para alcanzar ese fin” (DOBRAS, 2020, p. 6). Por eso, aunque pueda haber medios de difusión de diversa índole, “es necesario un medio oficial, claro y cierto que dé la seguridad del verdadero texto de la ley” (TORRÉ,

2003, p. 338).

2.3. La promulgación como regla general para todas las leyes

Para sustentar los dos momentos a partir de los cuales empieza a regir una norma -uno que constituye la regla general, y el otro, la excepción-, la Corte parte de la idea de que no todas las leyes son iguales, ni para su expedición ni para sus efectos, ya que las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias; sustantivas y adjetivas, según se refieran a los derechos de las personas o al procedimiento judicial; de orden público o de carácter social, fiscal o económico; o simplemente aprobatorias de contratos administrativos o civiles celebrados por la Nación con particulares o con entidades sociales; o de otras clases (Pleno, 24 de abril de 1961).

A pesar de esta diferencia, la Corte es enfática en cuanto a que hay una exigencia que es común a todas las leyes: la promulgación. Este requisito es algo que debe cumplirse previamente como regla general para todas las leyes, como así lo establecía la Constitución de 1946 al disponer, con toda claridad, en su artículo 133, que “toda ley será promulgada dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción y comenzará a regir desde su promulgación, salvo que ella misma establezca que rige a partir de otra fecha” (Pleno, sentencia de 24 de abril de 1961).

Precisamente, por esta particular distinción entre leyes, la Constitución deja a la misma ley -y más concretamente al legislador- la facultad de determinar cuándo ha de entrar a regir, porque es en la misma ley donde pueden considerarse, dada su condición, la oportunidad de su vigencia. En otras palabras, el Órgano Legislativo, al discutir o aprobar las leyes de la República, es quien debe considerar la condición y el carácter de cada una de ellas para determinar la fecha de su vigencia, la que, como regla general, debe ser desde su promulgación.

Como bien lo explica la Corte, la primera parte del artículo 133 de la Constitución de 1946, que exige que la promulgación de toda ley se lleve a cabo dentro de

los seis días hábiles que siguen al de su sanción, solo puede entenderse en el sentido que la promulgación es algo obligante para todas las leyes, sin excepción. Tal sentido es el que se infiere del artículo 1 del Código Civil cuando expresa que la “Ley obliga tanto a los nacionales como a los extranjeros, residentes o transeúntes en el territorio de la República; y una vez promulgada, la ignorancia de ella no sirve de excusa”, lo que hace suponer que, para que la ley obligue, es menester que previamente haya sido promulgada (Pleno, sentencia de 18 de enero de 1961).

2.4. La antigua práctica de hacer que la ley entre a regir a partir de su sanción

No habiendo dudas en la Constitución de 1946 acerca de la promulgación de las leyes como regla general, el tribunal constitucional panameño, al abordar la cuestión de la posible inconstitucionalidad del artículo 94 del Decreto Ley 17 de 22 de agosto de 1956 -que, dicho sea de paso, establecía que este decreto entraría a regir desde su sanción-, determina que ese era el momento más oportuno para poner freno a la perniciosa costumbre de indicar que la ley debía comenzar a regir desde su sanción, tan habitual en las leyes de aquella época.

Sobre esta antigua práctica legislativa, la Corte hizo suyos los conceptos emitidos en aquella ocasión por el entonces procurador auxiliar, quien no tuvo reparo en reprochar la vieja costumbre adoptada por los legisladores, en virtud de la cual transformaron en regla general lo que solo debía darse por vía de excepción, al establecer, en forma indiscriminada, que las leyes debían regir desde su sanción y no desde su promulgación (Pleno, sentencia de 24 de abril de 1961).

En relación con la frase “esta ley comenzará a regir desde su sanción”, explica el procurador auxiliar, que se trata de una frase sacramental y solemne que llevan casi todas las leyes expedidas por la Asamblea Nacional desde la fecha en que se fundó nuestra República. En su opinión, colocar dicha frase en las leyes expedidas por este órgano del Estado es una práctica legislativa viciosa que heredamos desde los

primeros tiempos de Colombia, por eso no duda en manifestar que tal costumbre debe ser eliminada del proceso de formación de las leyes, por ser, a todas luces, inconstitucional e inconveniente (Pleno, sentencia de 24 de abril de 1961).

2.5. La excepción de entrada en vigencia de la ley en fecha posterior

En la Constitución de 1946, la segunda parte del artículo 133 indicaba que toda la ley comenzaría a partir de su promulgación, salvo que ella misma estableciera que rige a partir de otra fecha.

Según la Corte, la citada disposición constitucional debía entenderse en el sentido claro y terminante de sus palabras, que indican el momento o la fecha de inicio de la vigencia de la ley, que bien puede ser, como dice su texto, a partir de su promulgación o, en el caso de la excepción, también indicada en la referida disposición, a partir de otra fecha, que, como es natural, debe entenderse siempre después de su promulgación (Pleno, sentencia de 18 de enero de 1961).

Algo similar acontece con lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 106 de 1973, que dictamina que los “consejos dictarán sus disposiciones por medio de acuerdos o resoluciones que serán de forzoso cumplimiento en el distrito respectivo tan pronto sean promulgadas, salvo que ellos mismos señalen otras fechas para su vigencia”. La excepción contemplada en este artículo ha sido interpretada por la Sala Tercera en el sentido de que estas “otras fechas” son siempre posteriores a la promulgación de la ley respectiva (sentencia de 2 de febrero de 2009).

En la actualidad, la falta de precisión del artículo 133 de la Constitución de 1946 quedó superada con la reforma efectuada en 1983 a la Constitución vigente, la cual reemplaza la expresión “otra fecha” por “fecha posterior”. Similar redacción adopta el artículo 46 de la Ley 38 de 2000 para el caso de los actos normativos o reglamentarios, el cual dispone que “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”.

Con respecto al artículo 46 de la Ley 38 de 2000, la Sala Tercera considera que esta disposición legal no deja dudas con referencia a la excepción planteada, señalando taxativamente que la entrada en vigencia, para el caso de los actos administrativos reglamentarios o de efectos generales, se da a partir de su promulgación o en fecha posterior, no pudiendo ser posible la entrada en vigencia de este tipo de actos en fecha anterior a la de su promulgación -por ejemplo, a partir de su sanción- (sentencia de 2 de febrero de 2009).

Anteriormente, cuando se establecía una fecha posterior al de la promulgación -o cuando la propia regulación de la materia establecía un plazo de vigencia, como el Código Civil español, que fija un período de *vacatio legis* de veinte días contados a partir de la completa publicación de la ley, o el Código Civil Federal de México, que adicional al plazo de tres días después de la publicación, agrega un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad-, se hacía atendiendo a circunstancias geográficas (p. ej.: distancia entre la capital del Estado y sus provincias). Con el paso del tiempo, la variedad y rapidez crecientes de los medios de comunicación y difusión hizo pensar en la posibilidad de acortar los plazos, pero, a la par que se acortaban las distancias, aumentaba, en términos considerables, la multiplicidad y complejidad de las leyes, lo que obligó a ponderar en la necesidad de fijar periodos de «vacación de la ley» más razonables (ALBALADEJO, 2002, pp. 196-197)

2.6. La ley entra a regir a partir de su publicación en caso de omisión

Ha dicho la Corte que la promulgación o publicación de la ley es un requisito esencial para su vigencia, de acuerdo con lo que dispone el artículo 145 de la Constitución (actual artículo 173). Aunque el señalamiento de la fecha o momento en que la ley

debe entrar en vigencia depende de la misma ley, de la voluntad declarada en ella, queda claro que, en ningún caso, esta voluntad declarada en la ley podrá fijarse en fecha anterior a su promulgación, y que, en el evento de que la ley nada dijera sobre el momento a partir del cual ha de comenzar a regir, se entenderá que lo es a partir de su publicación (Pleno, sentencia de 10 de agosto de 1979).

De acuerdo con la actual técnica legislativa, todas las leyes deberían incluir, en sus disposiciones finales, una disposición particularmente referida al momento en que comenzarán a regir. Ahora bien, si en la propia ley no hay indicación alguna en tal sentido, se entenderá que la ley entrará a regir a partir de su publicación en la Gaceta Oficial. De tal omisión no puede ni debe inferirse una fecha distinta a la de la promulgación de la ley, ya que la Constitución es clara cuando expresa que toda ley comenzará a regir desde su promulgación.

2.7. La ley no puede alcanzar situaciones dadas con anterioridad a la promulgación

Para sustentar su decisión de declarar la inconstitucionalidad del artículo 7 de la Ley 106 de 30 de diciembre de 1974 —que señalaba que dicha ley comenzaría a regir a partir de su aprobación—, la Corte argumentó que la ley no podía englobar, en su formulación, situaciones o actividades cumplidas con anterioridad a su publicación en la Gaceta Oficial. Dicho en otras palabras, si la referida Ley 106 de 1974 fue publicada en la Gaceta Oficial el 3 de febrero de 1975, no podía entonces comprender situaciones o actividades cumplidas a partir del 30 de diciembre de 1974, cuando fue aprobada la ley (Pleno, sentencia de 10 de agosto de 1979).

Por tal motivo -recalca la Corte en la misma sentencia-, el hecho de que se señale en una ley que comenzará a regir a partir de una fecha o de un acto anterior a su promulgación es una indicación que debe estimarse contraria a lo mandado por la Constitución de 1972 en su artículo 145, tal como quedó modificado por el acto reformativo de 24 de octubre de 1978.

2.8. La Constitución autoriza la publicidad de los actos reglamentarios o de efectos generales

Antes de la entrada en vigencia de la Ley 38 de 2000 -cuyo artículo 46 establece la aplicabilidad de los actos administrativos reglamentarios o de aquellos que contengan normas de efecto general, solo a partir de su promulgación en la Gaceta Oficial-, y en virtud de una interpretación conforme a la Constitución, la Corte venía aplicando el requisito de la publicidad (o promulgación) también a los actos de contenido normativo o reglamentarios cuando afecten a un número indeterminado de personas, aun cuando no se trate de leyes formales.

Tal criterio se infiere de la sentencia de 21 de mayo de 1987, en la que la Corte aceptó que un artículo de un reglamento —en el caso concreto, el artículo 4 del Decreto Ejecutivo 17 de 22 de mayo de 1986— transgredía palmariamente lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución, al autorizar la vigencia de sus normas antes de su promulgación en la Gaceta Oficial.

En igual sentido, el Pleno reconoció la "aplicabilidad del artículo 167 de la Constitución a la promulgación de actos que tengan un contenido normativo, pero que no sean leyes en sentido formal", esto es, aquellos actos "que imponen una reglamentación que no se agota con su expedición, sino que trasciende, en cuanto a sus efectos, a actos posteriores a la expedición de la norma en sentido material, es decir, que innovan o incrementan el ordenamiento jurídico" (sentencia de 18 de junio de 1999). Según la Sala Tercera, lo que obliga a que los actos de contenido general sean promulgados en la Gaceta Oficial para que comiencen a surtir efectos, es el número indeterminado de sus destinatarios (sentencia de 24 de abril de 2007).

Dentro de este orden de ideas cabe citar el artículo 1.2 de la Ley 53 de 28 de diciembre de 2006, el cual preceptúa que los actos y las normas que deben publicarse -disposición de carácter imperativo y no potestativo- en el sitio web de la Gaceta Oficial comprenden, entre otros, las "resoluciones, los resueltos, los acuerdos, los tratados, los convenios y cualquier otro acto normativo, reglamentario o que contenga actos definitivos de interés general".

2.9. No puede exigirse el cumplimiento de tratados cuyo texto no figura en la ley promulgada

La Corte, en pleno, en sentencia de 22 de enero de 1963, llegó a la conclusión de que, al no haberse insertado en la Ley 35 de 1957 el texto del instrumento de adhesión de Panamá a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, decretada por el Órgano Ejecutivo el 24 de enero de 1956, ni el texto de esos convenios, la ley quedó limitada en sus efectos e incompleta en su contenido.

A la luz de esta premisa, la Corte reconoce que, si la promulgación de las leyes existe como requisito para que su texto, mediante su publicación en la Gaceta Oficial, sea conocido por quienes resulten obligados a acatarlas, entonces hay que concluir que el cumplimiento de esos actos omitidos en la ley aprobatoria no puede exigirse en modo alguno, toda vez que se desconoce su texto por no haber sido promulgado como parte de esa ley, lo cual, se repite.

Sobre las funciones legislativas de la Asamblea Nacional, particularmente la de aprobar o improbar los tratados que celebre el Ejecutivo, precisa la Corte, en la sentencia que se comenta, que ello implica que dichos tratados, al ser aprobados, quedan incorporados por tal razón a la ley que los aprueba, y su texto íntegro forzosamente tiene entonces que aparecer en la parte dispositiva de la misma, porque solo así puede ser promulgada y observada por las personas a quienes compete tal obligación. Destaca, además, que esta transcripción no se hizo en la Ley 35 de 1957, acusada como inconstitucional, ya que queda faltando, en su artículo único, la inserción del instrumento de adhesión de Panamá a los convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1956, así como el texto de los respectivos convenios.

Por las consideraciones antes apuntadas, la Corte llega a la conclusión de que la Ley 35 de 1957 carece de fuerza obligatoria en lo que dice a los convenios a los cuales se refiere, por no aparecer en ella el texto de los mismos ni indicar dónde se encuentran publicados para su observancia.

2.10. La publicación tardía de un acto reglamentario no afecta su validez

En repetidos pronunciamientos, la Corte Suprema de Justicia se ha decantado por la doctrina que considera que la falta de promulgación afecta la eficacia del acto normativo, mas no su validez. Sobre la falta de promulgación, ha dicho el alto tribunal que dicha formalidad "no afecta la existencia, por tanto, la legalidad de los acuerdos [municipales demandados], sino su eficacia" (Sala Tercera, sentencia de 22 de junio de 1966). Se ha reconocido, de igual modo, que un reglamento, aunque no haya sido publicado en la Gaceta Oficial, es válido, pues en su formación reúne los requisitos que la ley exige para nacer a la vida jurídica; sin embargo, al no haberse promulgado, carece de la capacidad, desde el momento de su emisión, para producir los efectos jurídicos que el ordenamiento ha previsto para la función administrativa que debe ejercer (Sala Tercera, sentencia de 30 de agosto de 1996).

Nuestro máximo tribunal de justicia, también ha reafirmado la idea de que la no publicación de un acto de contenido general constituye un aspecto que incide en la eficacia jurídica de este acto, es decir, en su fuerza obligatoria, y no en su validez; esto significa, en otras palabras, que la falta de promulgación del acto reglamentario no lo convierte en ilegal, pues dicha omisión es un vicio extrínseco que no causa su nulidad, empero, el acto carece de fuerza vinculante mientras no se cumpla la formalidad de la promulgación (Sala Tercera, sentencia 28 de febrero de 2007). De igual forma, se ha dicho que, para su forzoso cumplimiento, los actos de alcance general deben promulgarse, a fin de que sean obligatorios y se ejecute su contenido (Sala Tercera, sentencia de 27 de diciembre de 1993). Se ha sostenido, igualmente, que "la publicación marca el punto de partida para que el acto surta efectos y sea obligatorio u oponible" (Sala Tercera, sentencia de 15 de noviembre de 1994).

Por lo que se refiere a la inexistencia del acto no publicado, la fenecida Sala Quinta, como fundamento de su decisión de denegar una acción de amparo de garantías constitucionales por considerar inexistente

el acto no publicado formalmente en la Gaceta Oficial, destacó que, en ese caso concreto, la orden de hacer o de no hacer no se había perfeccionado o estaba en vía de su perfeccionamiento, en cuanto que no cumplía la formalidad de la promulgación en la Gaceta Oficial, lo cual implicaba que el acto no había nacido a la vida jurídica, era inexistente y, por tanto, no causaba efectos jurídicos (sentencia de 12 de octubre de 1999).

A pesar de que la Sala Tercera ha insistido en que la falta de publicación afecta la eficacia del acto, en pronunciamientos aislados ha dejado entrever lo contrario, como en aquella sentencia en la que decide valorar la falta de publicación en la Gaceta Oficial para arribar a la conclusión de declarar la nulidad parcial de un acuerdo municipal, por infringir los artículos 65 y 102 de la Ley 8 de 1954, sobre régimen municipal, referidos a la obligatoria publicación y vigencia de los acuerdos municipales referentes a impuestos municipales (sentencia de 4 de enero de 1961); o en aquella otra en la que confunde la validez del acto con su eficacia, en el sentido de señalar que los decretos alcaldicios de efectos generales requieren, para su validez, la promulgación en la Gaceta Oficial (sentencia de 17 de julio de 2012).

2.11. La promulgación extemporánea de la ley no puede extenderse ad infinitum

En sentencia de 6 de julio de 1995, el Pleno de la Corte declaró la inconstitucionalidad del acto de promulgación tardía de la Ley 2 de 1981. Esta decisión se fundamentó en el hecho de que esta ley no había sido sancionada ni promulgada dentro de los parámetros que regían la fase de producción de la ley, toda vez que el acto mismo de su promulgación —hecho ocurrido trece años después de su expedición por la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, y bajo disposiciones constitucionales distintas— no correspondía al Presidente de la República —al tenor del artículo 166 de la Constitución vigente—, sino al presidente de la Asamblea Legislativa, sobre quien recaía dicha competencia en los casos de omisión de la promulgación de una ley por un período que excediera los previstos por la Constitución.

En lo que respecta a la frase adicionada al artículo 167 de la Constitución por el acto reformativo de 1983, la Corte ha sido enfática en señalar que la extemporaneidad o retraso al que alude dicha disposición, en su alcance gramatical lato, debe apreciarse en relación con los seis días hábiles que siguen a la sanción y dentro de los términos razonables de la interpretación común, pero no puede extenderse al infinito (Pleno, sentencia de 6 de julio de 1995).

En similar razonamiento, también ha manifestado que lo que persigue esta disposición constitucional es que el trámite de la promulgación “no quede en la discrecionalidad del que debe ordenar la publicación, a fin de que los ciudadanos puedan tener conocimiento de la existencia y contenido de las normas” (Pleno, sentencia de 25 de enero de 2011).

Para evitar la grave anomalía de promulgar tardíamente una ley, Quintero (1967) opina que debe pensarse la negligencia del ministro de Estado responsable por la promulgación de la respectiva ley, considerando que el Ejecutivo, en su deber de mandar a promulgar toda ley que haya sancionado, no actúa solamente por conducto del Presidente de la República, sino también por intermedio del ministro respectivo, y como el presidente, salvo contadas excepciones, es jurídicamente irresponsable, es el ministro del ramo respectivo, por el hecho de no refrendar los actos de aquel, quien se constituye en responsable de tal omisión (p. 679).

2.12. Un acto normativo no publicado no tiene vigencia ni eficacia jurídica

Con respecto a las reglas, obligaciones, procedimientos y trámites descritos en un acto normativo que no ha sido publicado en la Gaceta Oficial, la Corte ha manifestado que tales reglas carecen de idoneidad de vigencia y eficacia jurídica, y, por tanto, no se pueden invocar dentro de un procedimiento administrativo, toda vez que el instrumento normativo de donde emanan aún no ha sido publicado en la Gaceta Oficial, tal y como lo exige el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 (Sala Tercera, sentencia de 27

de agosto de 2004). Ha señalado, igualmente, que, al no haberse publicado el acto normativo en la Gaceta Oficial, este carece de fuerza vinculante y, por tanto, no puede surtir efectos, ser obligatorio y oponible a los administrados (Sala Tercera, sentencia de 8 de enero de 2007).

También ha expresado la Corte que, aunque al acto normativo hubiera sido posteriormente promulgado, hasta ese momento fue ineficaz, ya que, al no ser promulgado en la Gaceta Oficial desde el momento de su emisión, carecía de capacidad para producir los efectos jurídicos que el ordenamiento ha previsto para la función administrativa que ejerce (Sala Tercera, 30 de agosto de 1996). Siendo ello así, queda claro que, si se llegara a aplicar, dentro de un procedimiento administrativo, los requisitos estipulados en un reglamento que no fue adoptado por resolución ni publicado en la Gaceta Oficial, entonces el acto administrativo resultante de dicho procedimiento sería ilegal (Sala Tercera, sentencia de 9 de septiembre de 2008).

2.13. Un reglamento no publicado puede convalidarse con su posterior publicación

La Sala Tercera ha formulado la tesis de que un reglamento no publicado puede convalidarse con su posterior publicación. De acuerdo con esta tesis, si el texto de un reglamento no fue incorporado al contenido de una resolución aprobatoria, la cual sí fue publicada en la Gaceta Oficial, dicha omisión—esto es, la falta de promulgación del contenido del reglamento—, al no estar comprendida en ninguno de los supuestos de nulidad absoluta previstos en el artículo 52 de la Ley 38 de 2000, podría ser convalidada en virtud de la facultad prevista en el artículo 59 de la misma ley, que posibilita a la Administración “convalidar los actos anulables subsanando los vicios de que adolezcan”.

Por tal circunstancia, la posterior publicación en la Gaceta Oficial del texto del reglamento supondría la subsanación del vicio, con lo cual el acto estaría revestido de vigencia y eficacia jurídica (sentencia 2 de septiembre de 2008).

En lo personal, no comparto esta tesis porque parte de dos premisas equivocadas. El primer yerro consiste en considerar que la no promulgación de un acto normativo es una causal de nulidad, lo que a todas luces contradice la tesis de la propia Corte, según la cual esta omisión no invalida el acto, sino que, simplemente, hace que no surta efectos jurídicos ni sea oponible o de obligatorio cumplimiento; en todo caso, lo que sería nulo no es el acto reglamentario en sí, sino las situaciones jurídicas que nacieron al amparo de un acto que aún no había empezado a surtir sus efectos jurídicos por no haber sido promulgado en la Gaceta Oficial. La segunda inconsistencia radica en aplicar, por analogía, a un acto de efectos generales, instituciones propias de la teoría del acto administrativo, llevando a equívocos como el de considerar que el acto normativo subsanado con la promulgación retrotrae sus efectos a las situaciones, actos administrativos particulares, contratos, etc., que se hubieran generado previo a la promulgación (v. sentencias de 2 de septiembre de 2008 y 30 de junio de 2009).

En torno al tema en cuestión, vale puntualizar que la Sala Tercera ha manifestado, en reiterada jurisprudencia, que la falta de promulgación de un acto reglamentario no lo convierte en ilegal, “pues, como señala el tratadista Gustavo Penagos, dicha omisión es un vicio extrínseco del acto, que no causa su nulidad, empero, este carece de fuerza vinculante mientras no se cumpla dicha formalidad (auto de 28 de febrero de 2007). En igual sentido, la Sala Tercera explica que la omisión de la promulgación de “un acto de carácter general no vicia el acto de nulidad, sino que afecta su eficacia, toda vez que ‘los vicios extrínsecos no son causales de nulidad, sino que los actos administrativos carecen de fuerza vinculante mientras no se cumplan las formalidades extrínsecas’” (sentencia de 22 de diciembre de 2005).

Para mayor ilustración, cabe resaltar la circunstancia concreta de un reglamento que fue publicado meses después de haber sido demandado ante la Sala Tercera. Acerca de esta particular situación, ha dicho la Sala Tercera que es a partir de la publicación, y

no antes, que el reglamento adquiere plenos efectos jurídicos, más aún si el propio acto así lo dispone. Como el reglamento adquirió plenos efectos jurídicos a partir de su promulgación, se entiende —agrega la Sala— que tal acto no surtió efecto, carecía de fuerza jurídica, no era aplicable y menos fue vinculante hasta tanto se dio la publicación (sentencia de 17 de julio de 2012).

2.14. Solo las leyes retroactivas pueden regular situaciones ocurridas antes de su promulgación

Al referirse a la irretroactividad de las leyes, la Sala Tercera, citando la definición que se extrae del Diccionario jurídico elemental de Cabanellas, deja claro que tal principio solo se configura “cuando una ley, reglamento u otra disposición obligatoria y general, dictada por autoridad de Derecho o de hecho, ha de extender su eficacia sobre hechos ya consumados; esto es, anteriores en el tiempo a la fecha de su sanción y promulgación” (sentencia de 17 de febrero de 2009). En otra oportunidad, la misma sala, haciendo alusión al tratadista Monroy Cabra, expresaba que la retroactividad de la ley consistía “en la prolongación de la aplicación de la ley a una fecha anterior a la de su entrada en vigor” (sentencia de 14 de noviembre de 2007).

Para que las leyes puedan tener efectos retroactivos, o lo que es lo mismo, para que puedan regular y afectar situaciones ocurridas antes de su promulgación, deben cumplirse los presupuestos consignados en el artículo 46 de la Constitución, referidos a que deben tratarse de leyes o normas de orden público o de interés social y que su carácter retroactivo debe estar expresamente previsto; porque, de no darse ninguna de estas condiciones, la regla general es que las leyes surten efectos hacia el futuro, es decir, que se dictan para regular situaciones jurídicas acaecidas después de su entrada en vigencia (sentencia de 14 de julio de 2000).

No es esta una cuestión trivial ni carente de importancia, en particular porque la “idea de que una norma puede regir para atrás en el tiempo, a partir de la publicación, sin ser por ello retroactiva”, es una

cuestión que no es compartida por la doctrina del derecho administrativo (GORDILLO, 2015, p. 46). No se puede afirmar, pues, que una ley o un acto de efectos generales es exigible u oponible a partir de su promulgación, y después admitir que esa misma ley o acto puede obligar hasta antes de ese momento (esto es, la promulgación), sin que sea de orden público ni se haya previsto su carácter retroactivo. Esto es, sin duda, un contrasentido.

2.15. La vigencia de un decreto ley no se limita a la fecha de su inmediata promulgación

En uno de sus pronunciamientos, la Corte se refirió a la posibilidad de aplicar la *vacatio legis* a los decretos leyes, esto es, la posibilidad de que se “establezca que rige a partir de una fecha posterior”. Sobre el particular, el tribunal expresó que, si al Ejecutivo se le está delegando, en forma extraordinaria, la facultad para legislar sobre temas específicos, ello igualmente significa que se le está facultando para fijar, en el texto del decreto ley emitido como consecuencia de dicha facultad, el tiempo en el que debe entrar a regir, sin limitarse a que el mismo tenga como entrada en vigencia una fecha inmediata a su promulgación, ya que “es totalmente válido que la normativa aprobada pueda entrar a regir dentro de un término futuro”, como sería el caso del decreto ley demandado, en donde se contempló que entraría a regir seis meses después de su promulgación (Pleno, sentencia de 7 de noviembre de 2012).

En esa línea de razonamientos, recalca la Corte que, si bien es cierto que se está legislando sobre temas específicos, no menos cierto es que estos temas pueden tener un contenido técnico, como el que tenía el caso en estudio, en donde el tema era justamente la modificación del régimen bancario y la creación de la Superintendencia de Bancos, lo que sin duda constituía un aspecto meramente técnico que podía conllevar -como en efecto así fue- que se tomaran, antes de su entrada en vigor, los correctivos que eran necesarios en esta actividad comercial, también por la importancia que representa para la economía de nuestro país.

3. Referencias bibliográficas

- ALBALADEJO, M. (2002). Derecho civil: Introducción y parte general (15.a ed., vol. 1). Bosch.
- DOBRAS RAMOS, D. (2020). La publicación de los actos de alcance general en Panamá. Cuaderno Administrativo, 28. <https://bit.ly/4a2CBoM>
- GORDILLO, A. (2015). Tratado de derecho administrativo y obras selectas: Marchas y contramarchas en economía y derecho administrativo (1.a ed., vol. 11). Fundación de Derecho Administrativo.
- MONROY CABRA, M. G. (2018). Introducción al derecho (17.a ed.). Temis.
- QUINTERO PONCE, C. (1967). Derecho constitucional: vol. I.
- TORRÉ, A. (2003). Introducción al derecho (14.a ed.). Abeledo Perrot.

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 _____, concuro 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 _____, con el propósito que: (informe brevemente en que consistió la solicitud de acceso a información pública)
(fecha en que presentó la solicitud) (oficina en que presentó la petición)

SEGUNDO: Que no obstante lo anterior: (marque con una X)

- Han transcurrido más de treinta (30) días calendario sin que se haya otorgado la respuesta.
- La respuesta a lo solicitado se ha efectuado de manera incompleta o insuficiente.
- 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 _____, con el propósito que (informe brevemente en que consistió la solicitud de acceso a información personal) :
(fecha en que presentó la solicitud) (oficina en que presentó la petición)

SEGUNDO: Que no obstante lo anterior: (marque con una X)

- Han transcurrido más de treinta (30) días calendario sin que se haya otorgado la respuesta.
- La respuesta a lo solicitado se ha efectuado de manera incompleta o insuficiente.
- 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

