

# Lex Nostra

“Derecho Administrativo al servicio ciudadano”

Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica

Año 3, Edición 6, Abril 2025

Revista cuatrimestral,  
ISSN 2953-3228



- Delitos contra la administración pública, regularidad funcional y Código de Ética.
- Reflexiones sobre un Canal netamente panameño.
- La potestad reglamentaria en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

## LEX NOSTRA INFORMA

La revista Lex Nostra se complace en informar a todos sus lectores, que dos de sus artículos publicados en la Edición No.4, “Una mirada al trabajo forzoso en América Latina”, de Edgar Cascante Zúñiga de Costa Rica y, “Marco jurídico-institucional del derecho laboral en Panamá, respecto del migrante”, de Jorge A. Berrocal Siles-Meléndez de Panamá, fueron acogidos como donación, por la Biblioteca del Área Gestión de Información y Conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), los cuales próximamente serán incluidos en su catálogo en línea, para consulta de todos sus usuarios.

### Felicitaciones a los autores.

También, es propicia la ocasión para informar que la revista Lex Nostra ha sido evaluada con éxito, y ha sido registrada en el **DIRECTORIO DE LATINDEX**, por la Oficina de Publicaciones Académicas y Científicas, de la Vicerrectoría de Investigación y Posgrado de la Universidad de Panamá, con folio 29406 a partir del 18 de febrero de 2025.

La REDIAL (Red Europea de Información y Documentación sobre América Latina), con sede en Francia, es la instancia encargada de ingresar y actualizar las revistas latinoamericanas en el Sistema LATINDEX en cada país.

## Nota del editor

### Jorge A. Berrocal Siles-Meléndez

Jefe de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica.  
Docente universitario



### Felicitaciones, a la Autoridad del Canal de Panamá (ACP). 25° Aniversario de su transferencia a la administración panameña

Establece la historia patria, que la Nación panameña con motivo de la obtención y reversión de un bien inalienable de nuestro suelo istmeño, el cual se encontraba en poder de un tercer Estado, procura y alcanza en el año 1994, la modificación de su Constitución Política e incluye en esta última, el Título XIV “EL CANAL DE PANAMÁ”.

Es en este orden cronológico, que el 11 de junio de 1997, el Estado panameño se prepara e incorpora dentro de su ordenamiento positivo, la Ley No.19 de 1997, por la cual se organiza la Autoridad del Canal de Panamá y, en cuyo Preámbulo se declaró, el propósito a cumplir de la presente ley, la cual contendría las normas para su organización, funcionamiento y modernización, con el objeto de hacer del Canal una empresa eficiente y rentable, pilar del desarrollo humano y socioeconómico del país, abierta, sin discriminación alguna, a la participación de hombres y mujeres, e integrada a la estrategia marítima nacional.

Veintiocho años han transcurrido desde su creación, y el propósito enunciado, logró su cometido; marcando así un hito en la historia nacional, como una de las leyes que a la fecha constituye el mayor referente de orgullo, cumplimiento, eficacia y eficiencia.

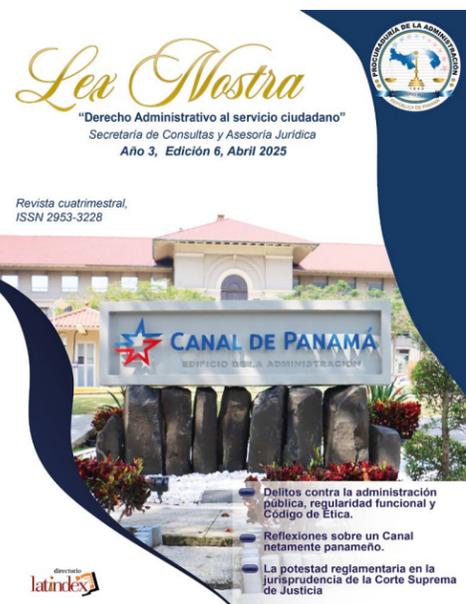
La reversión del Canal de Panamá a manos panameñas se dio el 31 de diciembre de 1999; y dicen nuestros anales históricos, que este hecho fidedigno fue el resultado de un largo proceso de lucha por la soberanía nacional. La reversión del Canal de Panamá fue un momento decisivo en la historia de Panamá.

Constituida ya, la Autoridad del Canal de Panamá (ACP), asumió el control total del Canal, marcando otro hito histórico como país, pero sobre todo a nivel de la región. Este acontecimiento simbolizó la culminación de un largo proceso de lucha por la soberanía nacional, que fue clave para el desarrollo económico y social de la nación, pero ahora, ya no hay tiempo para referirnos a tantos y tantos Tratados nefatos como Tratados memorables, con sabor a patria.

La Autoridad del Canal de Panamá, como persona jurídica autónoma de derecho público, constituye hoy, mañana y siempre un timbre de orgullo para los más de cuatro millones de panameños que vivimos en este suelo istmeño, así como también, lo reconocen todos los países a nivel mundial.

Estas sencillas líneas, constituyen el mayor referente para saber que la Autoridad del Canal de Panamá, institución gubernamental del Estado panameño, es la autoridad con competencia para la administración, funcionamiento, conservación, mantenimiento y modernización del Canal de Panamá (referencia: <https://pancanal.com/>).

En nombre del Comité Editorial, de la Revista Lex Nostra, y en el mío propio, felicitamos a todos los funcionarios de la Autoridad del Canal de Panamá, en su Aniversario 25°.



**Título:** El Edificio de la Administración del Canal de Panamá (antes Panama Canal Administration Building), de estilo “renacimiento italiano”, fue construido con un costo aproximado de \$879,000.00 e inaugurado el 15 de julio de 1914.

Ubicado en una colina del barrio de Balboa, Corregimiento de Ancón, al lado oeste de la entonces cantera del Cerro Ancón, fue concebido por el ingeniero George W. Goethals, oficial del ejército de los Estados Unidos, encargado de la supervisión de la construcción del Canal de Panamá. Los planos, fueron confeccionados por el arquitecto Austin W. Lord, jefe del Departamento de Arquitectura en la Universidad de Columbia y miembro de la firma Lord, Hewlett y Tallant de Nueva York.<sup>1</sup>

Guardián y testigo de 111 años de historia que, en sus paredes aloja una obra maestra del pintor William B. Van Ingen de Nueva York, donde plasmó el trabajo, esfuerzo, valor y heroísmo que es la magnífica obra de ingeniería moderna denominada: Canal de Panamá.

**Fotografía:** Edificio de la Administración del Canal de Panamá<sup>2</sup>.

**Fecha:** marzo 2025.

**Técnica:** Fotografía.

<sup>1</sup> ACP, Edificio de la Administración, su historia e importancia. <https://visitcanaldepanama.com/es/novedades/edificio-de-la-administracion-su-historia-e-importancia> COCHEZ, R. (2013). Historia del edificio de la Administración del Canal, ACP.

<sup>2</sup> Fotografía tomada por la Oficina de Relaciones Públicas de la Procuraduría de la Administración.



GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN  
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

JOSÉ A. ÁLVAREZ  
SECRETARIO GENERAL

EMILY BRAVO  
SUB SECRETARIA GENERAL

**COMITÉ EDITORIAL**

JORGE A. BERROCAL SILES-MELÉNDEZ	JEFE DE LA SECRETARIA DE CONSULTAS Y ASESORÍA JURÍDICA
DIDACIO CAMARGO	JEFE DE LA OFICINA DE RELACIONES PÚBLICAS
DEMETRIO DOBRAS RAMOS	DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN JURÍDICA E INVESTIGACIÓN
MARÍA ISABEL SAMANIEGO	JEFA DEL DEL DEPTO. DE ARCHIVO Y BIBLIOTECA ESPECIALIZADA
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

**ASISTENCIA TÉCNICA**

JOICE ESCALA	OFICINA RELACIONES PÚBLICAS
MARIO BEJERANO	DEPARTAMENTO DE SOPORTE TÉCNICO
RICARDO VARGAS	DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS Y DESARROLLO

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

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

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

Revista Digital

Teléfono (507) 502- 4310  
Sitio en Internet: [www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)  
Correo electrónico: [sconsultas@procuraduria-admon.gob.pa](mailto:sconsultas@procuraduria-admon.gob.pa)  
Panamá, 2025

## Índice

<b>Delitos contra la administración pública, regularidad funcional y Código de Ética</b> <i>Virginia Arango Durling</i> .....	6
<b>El arbitrio administrativo: enfoque basado en la interdicción de la arbitrariedad como mecanismo de control en la toma de decisiones</b> <i>Giuliano Mazzanti Alvarado</i> .....	13
<b>Sucesión especial de servidores públicos contenida en la Ley 10 de 22 enero de 1998</b> <i>Janitzel Rosario</i> .....	21
<b>El poder intervencionista del Estado y las facultades fiscalizadoras de la Contraloría General de la República</b> <i>José F. Luque Díaz</i> .....	28
<b>Reflexiones sobre un Canal netamente panameño</b> <i>Jorge A. Berrocal Siles-Meléndez</i> .....	34
<b>De las Declaraciones, acuerdos, reservas y enmiendas al Tratado Torrijos-Carter: DeConcini, Church, Nunn</b> <i>Gisel Alejandra Olmedo</i> .....	40
<b>Un canal constitucional para la República de Panamá</b> <i>Gabriel Vega Yuil</i> .....	50
<b>El Istmo de Panamá como punto de interés geopolítico desde el Siglo XIX: Tratados Clayton-Bulwer, Mallarino-Bidlack, Salgar-Wyse, Hay-Bunau Varilla y Urrutia-Thompson</b> <i>Diógenes de la Rosa Cisneros</i> .....	56
<b>De la Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores del Mar en la República de Panamá</b> <i>Jana K. Pinto</i> .....	66
<b>La potestad reglamentaria en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia</b> <i>Demetrio Dobras Ramos</i> .....	76

## Delitos contra la administración pública, regularidad funcional y Código de Ética

### Virginia Arango Durling

Doctora en Derecho,  
Directora del Departamento de Ciencias Penales y Criminológicas, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá.

<https://orcid.org/0000-0003-2947-0252>



### Contenido

1. Introducción 2. Bien jurídico protegido en los delitos contra la administración pública. 3. La función pública del servidor público y la ética. 3.1. Introducción. 3.2. La ética y el Código de Ética de Panamá. 4. Conclusiones. 5. Bibliografía.

### Resumen

Se aborda el tema de los delitos contra la administración pública, reflexionando sobre los efectos que emergen de la actuación del servidor público por una ausencia de principios y valores éticos, y del mecanismo actual que tiene el Estado Panameño para asegurar una regularidad funcional de la Administración Pública, frente al incumplimiento de deberes de los servidores públicos y de lograr mejorar no solo la imagen y prestigio de la Administración Pública, sino obtener un servidor público comprometido en el desempeño de sus labores orientado por los principios y valores que integran el Código Uniforme de Ética de los servidores públicos.

### Abstract

The topic of Crimes against the Public Administration is addressed, reflecting on the effects that emerge from the actions of the public employees due to an absence of ethical principles and values, and the current mechanism that the Panamanian State has to ensure functional regularity of the Public Administration, against the failure to fulfill duties of public employees and to improve not only the image and prestige of the Public Administration, but also to obtain a public servant committed to the performance of their duties guided by the principles and values that make up the Uniform Code of Ethics of public servants.

### Palabras claves

Administración Pública, regularidad funcional, servidor público, ética, deberes.

### Keywords

Public Administration, functional regularity, public servant, ethics, duties.

### 1. Introducción

Los delitos contra la administración pública están comprendidos en nuestra legislación penal, en el Título X del Código Penal del 2007, en nueve capítulos, que comprenden las siguientes infracciones penales: peculado, corrupción de servidores públicos, enriquecimiento injustificado, concusión y exacción, tráfico de influencias, abuso de autoridad e infracción de los deberes de los servidores públicos, delitos contra los servidores públicos, violación de sellos públicos y fraude en los actos de contratación pública.

Actualmente, la sociedad se ve afectada por los delitos contra la administración pública en sus diversas modalidades, y siempre se ha estimado que la forma de combatir este flagelo es con medidas represivas, aunque en los últimos tiempos se ha ido estructurando delineamientos normativos, Códigos de Ética, ante el cuestionamiento por parte de la ciudadanía de la conducta antiética de los servidores públicos (Martínez Guillén, 2006).

En este sentido, se subraya la relevancia del Código de ética del servidor público, que promueve una cultura de integridad que conduce a un correcto ejercicio de la función en el sector público, ante el relajamiento de los valores éticos en nuestro país, ética pública, que no solo constituye la única fórmula para combatir los delitos contra la administración pública.

Por tanto, se reflexiona sobre la importancia de la formación ética del servidor público dentro del ámbito de la regularidad funcional que debe tener la Administración Pública (Fontan Balestra 1971), en la que se entorpece u obstaculiza su normal funcionamiento por servidores públicos no íntegros o que no cumplen sus deberes, destacando que el Estado Panameño cuenta con un mecanismo para promover la formación de un servidor público más comprometido con

su función pública, y con ello, en mayor o menor medida contribuye también a desalentar la comisión de hechos delictivos.

### 2. Bien jurídico protegido en los delitos contra la administración pública

Los delitos contra la Administración Pública (Muñoz Rubio/González Ferrer, 1981) son hechos que atentan contra el normal, ordenado y legal desenvolvimiento de la función pública que desempeñan los órganos del Estado, no solo en cuanto al aspecto material de la función, sino también en su consideración valorativa, y a la vez en su prestigio.

Ahora bien, respecto a esa percepción general del bien jurídico protegido, se han señalado otras posturas, pues no hay uniformidad de criterio respecto al bien jurídico protegido, y entre estas, tenemos:

- La teoría del quebrantamiento de las expectativas en la administración pública,
- Teoría de la buena imagen, dignidad o prestigio de la administración pública, y
- La teoría del correcto funcionamiento o la funcionalidad de la administración pública, entre otras.

De las mencionadas teorías, en este momento resulta de interés, la teoría de la protección de la fidelidad al Estado (“deber del cargo”), pues ciertamente, los autores de estos delitos, en concreto, el servidor público tiene un deber de fidelidad y al realizar una conducta ilícita, quiebra ese deber, por su deslealtad contra el Estado, y se considera que comete una traición, en la que hay que resaltar que estos incumplen deberes administrativos, y se indica que su punición debe ir orientada hacia ello (Chanjan Documet, 2017), aunque hay que tener claro que esa relación funcional no existe en todos los supuestos y que no todos están sujetos a un régimen disciplinario, a la vez que si bien puede ser una postura razonable, también tiene adeptos en su contra ( Mata Barranco, 1997).

De esta manera, para efectos penales, los servidores públicos son los que ejercen una “función pública”, en concreto al servicio a la nación de conformidad con la Constitución Nacional, sin eludir lo dispuesto en el artículo 339 del Código Penal, y serían responsables de sus actos cuando no actúan con responsabilidad, honradez, prontitud, eficiencia, honestidad y en general, con ausencia de un comportamiento ético, cuando concretan algunos de los tipos penales que comprenden el Título IX de los delitos contra la administración pública.

En estos delitos, podemos constatar una infracción en el deber especial por parte del servidor público, que por razón de su cargo y del servicio que presta, debe actuar con fidelidad y no quebrantar la relación jurídica con el Estado al realizar hechos que transgreden principios de rectitud y probidad, o de respeto, entre otros.

Se realiza así, un ejercicio abusivo del cargo por parte del servidor público que irrumpe con el correcto funcionamiento de la administración pública, su eficacia, y eficiencia, pero que también al contravenir esos principios disciplinarios éticos, en una u otra medida, le dan una mala imagen a la administración pública.

De manera tal, que a nuestro juicio, cuando los servidores públicos cometen diversos hechos delictivos contra la administración pública, ocasionan una lesión que se traduce, en una falta de confianza por parte de la ciudadanía por las actuaciones de estos que conducen a que esta no funcione adecuadamente, aunque esta tesis sea insuficiente para fundamentar la intervención penal y por ende su punición, y como tesis tradicional, esa idea de deber, es relevante, cuando afecta derechos o expectativas de los ciudadanos, es un peligro o riesgo para el disfrute de servicios o del desarrollo de ciertas actividades que deben garantizarse (Asua Batarrita, 1997).

Y claro está, que para enfrentar los ataques contra la administración pública que cuestionan su eficacia y eficiencia, prestigio, entre otros, o para mejorar la formación del servidor público, y en general su funcionamiento institucional entorpecido por el incumplimiento de deberes de los servidores públicos, y que afecta la confianza de la sociedad por esa actuación abusiva, se establecen mecanismos en nuestro país, y rige a nivel administrativo, el Decreto Ejecutivo 246 (De 15 de diciembre de 2004), “Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del gobierno central”.

Con toda razón, LAMARCA PÉREZ (2015) siguiendo a GARCÍA VALDES (1999) advierte que los delitos contra la administración pública se caracterizan porque el servidor público, encargado de la correcta gestión pública, traiciona la confianza por una ausencia de integridad, de lealtad, aunque hay que tener claro que los ataques también pueden provenir de particulares, desde afuera (Corcoy Bidasolo, 2011).

Antes de terminar, no puede obviarse el impacto que tienen en la sociedad y en la institucionalidad, los delitos contra la administración pública, a manera de ejemplo, el tráfico de influencias y la corrupción, cuyas prácticas no solo demeritan el servicio público, el prestigio e imagen, normal y correcto desenvolvimiento de la administración pública, sino que atentan contra los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la paz, la justicia y las instituciones públicas.

Por ello, uno de los objetivos de la Agenda 2030 (ODS16) Paz, justicia e instituciones sólidas, es reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas, pues esto constituye un obstáculo para el desarrollo sostenible, ya que tiene efectos en el desempeño económico y social del país, por lo que es fundamental construir sociedades pacíficas que cuenten

con instituciones públicas, eficaces, sólidas y transparentes (Arango Durling, 2024).

Conviene señalar, que las infracciones contra la administración pública afectan el derecho a vivir en paz, el bienestar de las personas y de los pueblos, dado que las personas que desempeñan funciones públicas, deben prestar un servicio público con probidad, honradez e integridad en general, y no de acuerdo con sus intereses personales, con actuaciones ilegales, como sobornos, corrupción, entre otros. Así tenemos, que los ciudadanos pagan sobornos para obtener atención médica de manera anticipada, o para agilizar o conseguir cualquier trámite, o se hace para obtener un nombramiento como docente en el Ministerio de Educación, lo cual afecta el derecho a un trato equitativo a que tienen derecho todos los ciudadanos por parte de la administración pública.

### 3. La función pública del servidor público y la ética

#### 3.1. Introducción

Los delitos contra la administración pública son delitos especiales, que tienen como sujeto activo al servidor público que ejerce una función pública, aunque pueden ser cometidos por personas distintas (art.339 del Código Penal), mientras que el sujeto pasivo es el Estado, en la administración pública, al atentar contra el correcto y normal funcionamiento.

Se trata de delitos que se realizan de manera intencional, es decir, son dolosos, salvo aquellos que concretan hechos culposos, como, por ejemplo, en el delito de peculado culposo.

Estos delitos son delitos de infracción de deber, porque el servidor público incumple un deber, abusa o descuida ese deber especial que determina la ley, entorpeciendo y obstaculizando el normal funcionamiento de la administración pública.

El servidor público que comete delitos contra la

administración pública, a manera de ejemplo, en el delito de corrupción, es un sujeto que no tiene ni principios ni valores éticos, hace mal uso del poder público para su beneficio personal, piensa que sus actos van a pasar desapercibidos, es arrogante, manipulador, mentiroso, con doble moral, inteligentes, carentes de sentimientos de culpa, y son inconscientes del daño que ocasionan, entre otros (Nizama Valladolid, 2018).

Por lo que respecta al aprovechamiento económico por parte del servidor público, este tiene un ansia de tener dinero, bienes, valores (objeto material), por lo que ocupando la función pública y teniendo estos bajo su administración, percepción o custodia, abusa y se aprovecha de esa confianza para obtenerlos indebidamente.

#### 3.2 La ética y el Código de ética de Panamá

En la función pública se exige a los servidores públicos que se comporten con ética, pues con ello, se cumplen los objetivos de un correcto, normal y ordenado desenvolvimiento de la administración pública, y “prevalece la exigencia por un gobierno honesto que disminuya la corrupción y elimine la impunidad, pues si su comportamiento no se apega a un comportamiento ético, todos los sistemas de control son insuficientes para erradicar la corrupción y el mal uso de los recursos” (Manjarrez, 2007).

Cuando hablamos de ética, nos referimos a una ciencia que estudia la conducta humana, que establece un sistema de reglas de cómo deben actuar las personas en la sociedad, identificando lo que es bueno o malo, e implica que una persona es ética, cuando es honesta, excelente, respetuosa, responsable, entre otros.

En opinión de Gómez Pereyra (2013), las normas éticas imponen respeto y establecen un equilibrio, y los códigos de conducta contienen un conjunto de normas que establecen cual es el comportamiento que se espera de los integrantes de una organización, con un

conjunto de valores éticos que complementan y refuerzan la ley, ya que siempre regulan comportamientos que no están previstos en las leyes. Son una herramienta para fomentar la buena administración y funcionamiento de los organismos públicos.

En Panamá, la ley de carrera administrativa (L9/1994) y sus modificaciones, contempla derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos, que aluden entre otros a lo siguiente:

1. Realizar personalmente las funciones propias del cargo, con la intensidad, responsabilidad, honradez, prontitud, cuidado y eficiencia que sean compatibles con sus fuerzas, aptitudes, preparación y destreza, en el tiempo y lugar estipulado.
2. Desempeñarse con conciencia ciudadana, honestidad y sentido de la misión social que debe cumplir como tal.
3. Observar los principios morales y normas éticas, como parámetros fundamentales de orientación para el desempeño de sus funciones.
4. Resolver, dentro del término de treinta (30) días después de efectuada, la petición, consulta o queja hecha por cualquier ciudadano, siempre que esta se presente por escrito, en forma respetuosa y el servidor público sea el competente para ello.
5. Cumplir las normas vigentes de la Constitución, las leyes y los reglamentos.

Respecto a las prohibiciones, podemos mencionar las siguientes:

1. Prohibición de exacción, cobro o descuento de cuotas o contribuciones para fines políticos a los servidores públicos, aún a pretexto que son voluntarias.
2. Alterar, retardar o negar injustificadamente el trámite de asuntos o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo con las funciones de su cargo.
3. Recibir pago o favores de particulares como contribuciones.

Ahora bien, con la finalidad de orientar, mejorar y fortalecer la funcionalidad de la administración

pública, surge el Código uniforme de ética (D.E.246 de 15 de diciembre de 2004), que se proyecta hacia la modernización y excelencia de la administración pública, en la que hace énfasis en la formación del servidor público en principios éticos y morales, reglas necesarias para que conozca, comprenda y los practique, y de esa manera proyecte una imagen positiva de las instituciones públicas.

El Código uniforme de ética es un instrumento de carácter administrativo de cumplimiento obligatorio para todos los servidores públicos (art.1), que ejercen una función pública entendiendo por esta “toda actividad permanente o temporal, remunerada o ad honorem, realizada por una persona natural en nombre o al servicio del Estado en cualquiera de las instituciones a que se refiere el artículo anterior, con independencia de su nivel jerárquico” (art.2).

En el Código de ética, el capítulo segundo inicia con los principios generales (arts. 3-12), de probidad, prudencia, justicia, templanza, idoneidad, responsabilidad, transparencia, igualdad, respeto y liderazgo, seguido de los principios particulares (arts. 13-33), que comprende principios de aptitud, capacitación, legalidad, evaluación, veracidad, discreción, declaración jurada patrimonial, obediencia, independencia de criterio, equidad, igualdad de trato, ejercicio adecuado del cargo, uso adecuado de los bienes del Estado, uso adecuado del tiempo de trabajo, colaboración, uso de información, obligación de denunciar, dignidad y decoro, honor, tolerancia y equilibrio en las funciones públicas.

No faltan tampoco, las prohibiciones (arts.34-38) en el capítulo IV, destacándose, entre otros, lo referente a “, otorgar, solicitar o aceptar regalos, beneficios, promesas u otras ventajas de los particulares u otros funcionarios”, los beneficios prohibidos (art. 35), y otros aspectos, en el capítulo V, sobre impedimentos (arts. 39-43),

que aluden al nepotismo, conflicto de intereses, entre otros, ni las sanciones y el procedimiento por el incumplimiento del Código de conducta (arts.44 y 45).

Como se observa de lo antes expuesto, el Código uniforme de ética en Panamá (2004), está llamado a ser un instrumento que promueve la cultura ética en la administración pública, y se convierte en una aspiración del Estado a fin de que, sus servidores públicos se orienten hacia la excelencia en el desempeño de la función pública, con integridad, probidad, responsabilidad, liderazgo, entre otros.

Pero, además, de impulsar una cultura ética, se pretende fortalecer la cultura de servicio público en calidad, eficiencia y eficacia a la ciudadanía, con servidores públicos con vocación, aptitud, e igualdad de trato, entre otros, proyectando una imagen positiva de la administración pública, respecto al normal y ordenado desenvolvimiento de esta, y asegurando con ello un ambiente de legalidad y de humanismo.

También, no puede obviarse que la relevancia de la cultura ética en la función pública, hoy en día, es fundamental, no solo por la inobservancia e incumplimiento de normas administrativas, sino también porque es una de las estrategias para combatir los delitos contra la administración pública, entre estos, la corrupción.

En efecto, en la gestión pública desde hace mucho tiempo se observa, el quebrantamiento de los deberes en la función pública, por carencia de principios y valores éticos, y nuestro país no escapa a ello, pues los diarios de la localidad nos traen noticias de casos de corrupción, tráfico de influencias, entre otros.

Por otro lado, y si bien son importantes los Códigos de ética, esta cultura ética en la gestión pública no llega a las empresas privadas, y tengamos claro que, su carácter obligatorio es

esencial, aunque puede resultar insuficiente o inútil ante sujetos que han tenido una infancia rodeada de pocos o con ausencia de valores.

Por consiguiente, en este aspecto, hay que valorar la relevancia del control social informal en la prevención de los delitos contra la administración pública, pues la familia, tiene un papel primordial en la formación de ese futuro servidor público, ya que es en el seno familiar donde se inculcan los valores a los niños y jóvenes que guiaran su comportamiento en la sociedad, a lo cual también la escuela cumple una labor de aprendizaje y de enseñanza en valores.

#### 4. Conclusiones

Los delitos contra la administración pública, en un sentido general, afectan el normal, ordenado y legal desenvolvimiento de la administración pública, su regulación funcional, pero también, tienen incidencia en su prestigio e imagen por las infracciones que cometen los servidores públicos, poniendo en riesgo y dañando igualmente la confianza pública.

El servidor público que comete delitos contra la administración pública, se erige, entonces, como un sujeto con una ausencia de valores morales o éticos, y se caracteriza por ser deshonesto, irresponsable, en el ejercicio de sus funciones, y con ello entorpece el funcionamiento de la administración pública, al incumplir con sus deberes, lo cual tiene incidencia en la correcta prestación de servicios públicos a los ciudadanos.

De otra parte, también hay que valorar que el comportamiento del servidor público al desviarse de su comportamiento, constituye un reproche, pues él debe enmarcarse en el plano de la legalidad que regula su actividad funcional, sin dejar de tomar en consideración los demás principios previstos en el Código de ética.

En la actualidad, Panamá cuenta con un Código

uniforme de ética (2004), para promover un comportamiento responsable de los servidores públicos y el buen funcionamiento de las instituciones públicas, pues construyendo una cultura ética se mejora el servicio público y contribuye en el prestigio de la administración pública.

Sin embargo, esto no es suficiente, pues la formación en valores no es algo automático ni instantáneo, es un proceso continuo que guía la conducta de la persona durante toda su vida, y que debe iniciarse desde temprana edad, a fin de que sea una persona honesta, íntegra, entre otros, por lo que es necesario que se refuerce la educación ética en las escuelas y colegios del país, se establezcan controles de supervisión a los servidores públicos sobre su desempeño en la administración pública, y se realicen de manera continua campañas de concientización a nivel institucional y nacional, a fin de contribuir con ello a un servidor público más comprometido éticamente y a un ciudadano responsable.

### 5. Bibliografía

[ARANGO DURLING, V. \(2024\). Los Objetivos del Desarrollo Sostenible \(Agenda 2030\) en el contexto del derecho al desarrollo, la paz y la justicia. Revista Vinculación, Universidad y Sociedad, 1, 221-236.](#)

[CHANJAN DOCUMET, R. \(2017\). El correcto funcionamiento de la administración pública: fundamento de incriminación de los delitos vinculados a la corrupción pública. Revista Derecho Penal y Criminología, 104, 121-150.](#)

CORCOY BIDASOLO, M. (2011). Derecho penal. Parte Especial. Tirant Lo Blanch.

FONTAN BALESTRA, C. (1971). Tratado de Derecho Penal. Parte Especial. Tomo VII. Abeledo Perrot.

GARCIA VALDES, C. (2013). Una aproximación a los delitos contra la Administración Estatal. Estudios Penales –Homenaje al profesor Rodrigo Fabio Suarez Montes, Ed. Constituto Criminalis, 271-288.

[GÓMEZ PEREYRA, F. \(2013\). Valores y ética aplicados a la función pública. Junta de Ética y Transparencia Pública. Impreso de El Este.](#)

[MARTINEZ GUILLEN, N. \(2017\). Ética en la gestión pública. \(2017\). Revista jurídica. Investigación En Ciencias jurídicas y Sociales, 2, 103-118.](#)

LAMARCA PEREZ, Delitos. (2015) La Parte especial del Derecho penal. Colex.

[MANJARREZ, J. \(2007\). Ética pública & buen gobierno. Revista Innovaciones de Negocios, 1, 205-215.](#)

[MATA BARRANCO, N. \(1997\). Los delitos de malversación Revista Aragonesa de Administración Pública, 11, 431-462](#)

MUÑOZ RUBIO/GONZALEZ FERRER, C. (1981). Delitos contra la Administración Pública, Universidad de Panamá.

[NIZAMA VALLADOLID, M. \(2018\). Psicopatología de la corrupción. Acta Herediana, 2, 144-154.](#)

Código Penal de la República de Panamá.

Ley 9 de 20 de junio de 1994, Por la cual se establece y regula la carrera administrativa, publicada en la Gaceta Oficial 22562 de 21 de junio de 1994.

Código de Ética de los Servidores Públicos, adoptado mediante Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004, publicado en la Gaceta Oficial 25199 de 20 de diciembre de 2004.



## El arbitrio administrativo: enfoque basado en la interdicción de la arbitrariedad como mecanismo de control en la toma de decisiones



**Giuliano Mazzanti Alvarado**

Jefe de la Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro, Comarca Ngäbe Buglé y Naso Tjër de la Procuraduría de la Administración. Docente universitario.  
<https://orcid.org/0009-0000-7791-2663>

### Contenido

1. Introducción. 2. La discrecionalidad administrativa: origen y función. 2.1. El origen de la discrecionalidad administrativa. 2.2. Función de la discrecionalidad administrativa. 3. El arbitrio administrativo desde el marco de la legalidad. 3.1. El control judicial del arbitrio administrativo. 3.2. El equilibrio entre libertad y control. 4. El principio de interdicción de la arbitrariedad: pilar del derecho administrativo. 5. Conclusiones. 6. Bibliografía.

### Resumen

En el ejercicio cotidiano de la administración pública, es común la aplicación del arbitrio administrativo, la cual es un elemento esencial cuando de derecho administrativo se habla; sobre todo en el ejercicio práctico de los agentes públicos. En un término sobrio, se refiere a la facultad discrecional dada a una autoridad administrativa para tomar decisiones en escenarios o eventos donde el ordenamiento jurídico les concede cierto margen de libertad; en lugar de aplicar una acción o procedimiento rígido y determinado. En otras palabras, el arbitrio administrativo concede la posibilidad de elegir o seleccionar la mejor alternativa de solución entre varias opciones o posibilidades, tomando en consideración el análisis de cada caso. Sin embargo, es preciso indicar que dicha libertad no debe ser considerada como una facultad discrecional absoluta de quien tiene la competencia de decidir.

### Abstract

In the daily exercise of public administration, the application of administrative discretion is common, which is an essential element when talking about administrative law, especially in the practical exercise of public agents. In a sober term, it refers to the discretionary power given to an administrative authority to make decisions in scenarios or events where the legal system grants them a certain margin of freedom; instead of applying a rigid and determined action or procedure. In other words, administrative discretion grants the possibility of choosing or selecting the best alternative solution among several options or possibilities, taking into consideration the analysis of each case. However, it is necessary to indicate that such freedom should not be considered as an absolute discretionary power of the one who has the competence to decide.

### Palabras claves

Arbitrio, derechos, obligaciones, garantías, controles, discrecionalidad, legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, procedimientos, confianza ciudadana, decisiones administrativas.

## Keywords

Arbitrariness, rights, obligations, guarantees, controls, discretion, legality, reasonableness, proportionality, procedures, public trust, administrative decisions.

### 1. Introducción

El arbitrio administrativo con el pasar del tiempo se ha convertido en una corriente que cada día cobra más relevancia, en el desarrollo de la actividad ejercida por la administración pública, por lo tanto, no debe ser considerado como un fenómeno esporádico, la cual determine una demostración o justificación singularizada; más bien es todo lo contrario, es una pauta que no permite excepciones o si las hay, las mismas son bien escasas, esto basado en la urgencia de decidir asuntos o controversias en un tiempo oportuno, sin la necesidad de contar con una ordenanza jurídica, rígida o estructurada.

Por otro lado, un servidor público encargado de tomar decisiones administrativas, no puede desconocer la realidad y mucho menos callar o silenciar con la finalidad de resolver un determinado asunto bajo el pretexto de la discrecionalidad dada. No obstante, el ejercicio permanente del arbitrio, no solo es necesario en el desarrollo de las acciones públicas, sino que también debe estar cimentado bajo una estructura lícita, permitiendo así, robustecer la confianza ciudadana. De tal manera que, al admitir entonces la existencia y la licitud del arbitrio administrativo desde el principio de la buena fe, el asunto medular es precisar cuáles son sus límites para poder de esta manera hacer una diferenciación con la arbitrariedad.

Dentro de este orden de ideas, el arbitrio aplicable por la administración pública es comprendido por los teóricos del derecho común, como un instrumento que adecúa y renueva el ordenamiento jurídico para hacer posible su adaptación a la realidad vigente o a la necesidad o urgencia del momento, la cual radica en que la norma legal no puede prever o regular todos los escenarios. Sin embargo, al hacer referencia

al arbitrio administrativo se debe analizar desde dos escenarios: el no regulado- arbitrium liberum (es una expresión en latín que significa “libre voluntad”, refiriéndose a la capacidad de decidir y actuar libremente) y el regulado- arbitrium regulatum (es una expresión en latín que se puede traducir como “arbitrio regulado” o “arbitrio ordenado”. Esta frase hace alusión a un tipo de decisión que está basada en ciertos principios, normas o reglas, en lugar de ser completamente libre o subjetiva). Este último está sujeto a límites muy precisos previstos en la Ley, aunque no limitado estrictamente por la norma jurídica, debido al margen de discrecionalidad administrativa otorgada, la misma es desarrollada por el derecho público. En cambio, en el primero, al hablar del arbitrio libre o no reglado, es el que de manera permanente se corre el riesgo de rebasar los límites de la legalidad, produciendo la ilicitud de las decisiones administrativas adoptadas, conduciendo de esta manera a la presencia de la arbitrariedad.

Sobre este último concepto, mencionado en el párrafo anterior, ha sido objeto de diversas reflexiones doctrinarias y jurisprudenciales, en donde se ha coincidido en indicar que se tiene presencia de la arbitrariedad cuando una actuación o decisión es tomada sin una justificación objetiva, lógica o basada en los principios y fuentes fundamentales del derecho administrativo, quedando la decisión sometida principalmente por la voluntad de quien es el encargado de tomarla, sin la observancia de la razones claras o reglas previamente establecidas.

Este escenario lejano a ser un esquema neutral, suele generar cuestionamientos sobre la legitimidad, la justicia social y la coherencia

de los que ejercen la administración pública.

### 2. La discrecionalidad administrativa: origen y función

El concepto de discrecionalidad permite que la administración pública no siempre esté obligada o sometida a seguir un camino único al tomar decisiones, sobre todo por la complejidad en el ejercicio diario que esta ejerce, esto debido al contacto directo que se tiene con los administrados. Este principio brinda la oportunidad que el ordenamiento jurídico positivo al establecer obligaciones claras y precisas permita a la autoridad administrativa cierto grado o margen de libertad para escoger entre diversas alternativas de solución, la que más se ajuste a un caso concreto o a un propósito general, como lo es el bienestar público, la equidad, la eficacia y la eficiencia administrativa.

Este contexto es notoriamente relevante en situaciones donde las leyes no pueden prever con precisión todas las circunstancias posibles o cuando las decisiones requieren de una evaluación compleja de factores materiales, sociales, culturales, económicos o políticos.

Sobre este panorama Sánchez (2012), nos ilustra desde su punto de vista al decirnos lo siguiente:

*Desde hace más de quince años, buena parte de mi investigación la he venido centrando en el estudio de la administración pública. Pero frente a una historia del derecho de corte «positivista», construida básicamente desde las normas jurídicas, mi preocupación se ha dirigido hacia el derecho aplicado, el derecho «vivido». El derecho, como es sabido, cumple, entre otras, una función esencial en la vida de una sociedad: resolver los conflictos de intereses que se puedan suscitar en su seno. Una norma que no cumple la finalidad para la que ha sido dictada, no es una norma eficaz; es una norma que carece de sentido. A los que nos formamos en la denominada «Escuela*

*institucional», nos enseñaron que en las instituciones jurídicas se distinguían tres aspectos diferentes: las situaciones de hecho que se toman en consideración por el legislador; la valoración que dicho legislador hace de esas situaciones en función de los intereses políticos, económicos, sociales, religiosos, etc. y, por último, la regulación, es decir, la norma que el legislador dicta conforme a la valoración realizada de la situación de hecho en cuestión. Sin embargo, siempre fui de la opinión de que el estudio de las instituciones jurídicas no podía circunscribirse únicamente a esos tres elementos, ya que dicho análisis quedaba incompleto si no se apreciaba un último aspecto: el de la discrecionalidad inmersa en la norma. Desde este convencimiento he intentado centrar mis estudios en este aspecto que, en definitiva, es una consecuencia de los anteriores, pero, en mi opinión, mucho más importante, en la medida en que sea el indicador de la eficacia del Derecho en una sociedad. (p.9).*

Por otra parte, Valencia (2024) en la Revista Polémica hace mención a la Sentencia No. C-031/95 expedida por la Corte Constitucional de la República de Colombia sobre el concepto de discrecionalidad administrativa, veamos:

*Puede afirmarse que hay facultad o competencia discrecional cuando la autoridad administrativa en presencia de circunstancias de hecho determinadas, es libre (dentro de los límites que fije la ley) de adoptar una u otra decisión; es decir, cuando su conducta no le está determinada previamente por la ley. A contrario sensu, hay competencia reglada cuando la ley ha previsto que frente a determinadas situaciones de hecho el administrador debe tomar las medidas a él asignadas en forma expresa y sujetarse a las mismas.*

*Además, los actos discrecionales están por lo tanto sometidos al control jurisdiccional en ejercicio de las acciones pertinentes, cuando se considera que ellos son violatorios de la Constitución o de la ley. Así, la discrecionalidad en cabeza de la*

administración no faculta al funcionario para imponer sus caprichos ni para incurrir en arbitrariedades: ella estriba en la posibilidad de apreciar libremente la oportunidad o conveniencia de la acción dentro de los límites fijados por la ley, uno de los cuales surge del fin que debe presidir toda actividad administrativa, cual es la prevalencia del interés público. En consecuencia, un fin extraño a él es ilícito y susceptible de ser anulado y controvertido judicialmente, como se anotó. No debe confundirse lo arbitrario con lo discrecional. En lo arbitrario se expresa el capricho individual de quien ejerce el poder sin sujeción a la ley. El poder discrecional, por el contrario, está sometido a normas inviolables como las reglas de derecho preexistentes en cabeza del órgano o funcionario competente para adoptar la decisión en cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares, a fin de proteger la vida, honra y bienes de los asociados, así como sus derechos y libertades. (p. 76-77).

### 2.1. El origen de la discrecionalidad administrativa

Su creación está relacionada al surgimiento del Estado moderno y a la expansión de la administración pública, sobre todo en el ámbito del derecho administrativo; razón por la cual, con el transcurso del tiempo, se comenzó a regular jurídicamente y con más detalle no solo las actuaciones del órgano legislativo y judicial, sino también las del poder ejecutivo, siendo este el comisionado para aplicar el ordenamiento jurídico vigente y gestionar los intereses y políticas públicas.

Para comprender mejor la temática, debemos indicar que, en la evolución del derecho administrativo, nació la imperiosa necesidad de brindarle a los administradores públicos una serie de flexibilidades para la aplicación de las leyes de manera efectiva y con miras a satisfacer los requerimientos de la colectividad. Estas medidas son producto al surgimiento de circunstancias no previstas en la norma legal, pero que requieren

criterios y evaluaciones inmediatas relacionadas a ciertos aspectos prácticos que no siempre pueden ser previsibles a través de la ley.

Así mismo, en la medida que los Estados soberanos e independientes se volvieron más complejos en su estructura administrativa, la aplicación mecánica y rigurosa de las normas jurídicas, haciendo mención específicamente al legalismo estricto, resultó complicado el mantenimiento de su inflexibilidad, producto a la gran diversidad de situaciones que la administración pública debía gestionar. En donde para poder resolver esta contracción entre la Ley y la realidad administrativa, se debía de manera obligante introducir la figura de la discrecionalidad.

### 2.2. Función de la discrecionalidad administrativa

Dentro de la principal función de la discrecionalidad administrativa, radica en suministrar un margen de flexibilidad a las entidades públicas, para tomar decisiones adecuadas sobre situaciones puntuales e inmediatas. Esta tolerancia posibilita a que las instituciones que componen el Estado, actúen bajo el principio de economía y celeridad, adaptándose de manera óptima a las circunstancias del momento. Dentro de algunas de sus funciones principales están:

- **Adaptación a la realidad.** Permite a la administración pública adecuarse a escenarios o situaciones cambiantes y tomar decisiones basadas en contextos específicos, lo que resulta elemental en áreas como la política pública, el urbanismo, eventos ambientales o climáticos, casos de fuerza mayor, la gestión de recursos o asistencia social, entre otros.
- **Resolución de asuntos complejos.** Este contexto da paso a tomar decisiones basadas o enfocadas en criterios de neutralidad, equidad, igualdad, oportunidad y conveniencia, cuando el ordenamiento

jurídico no es completamente explícito o se tiene vacíos sobre una determinada situación.

- **Potencialización de la gestión administrativa.** Concede a los servidores públicos tomadores de decisiones, hacerlo de forma rápida sin la necesidad de pasar por procesos burocráticos extensos, siendo esencial en eventos urgentes o cuando se requiere tomar medidas rápidas.

### 3. El arbitrio administrativo desde el marco de la legalidad

Aunque la discrecionalidad es un elemento fundamental y central del arbitrio administrativo, este poder no está libre de límites. El principio de legalidad es uno de los más desarrollados por la jurisprudencia y la doctrina, actuando como una pared sólida contra el abuso del poder discrecional. Por lo tanto, el arbitrio al cual hemos hecho referencia debe ejercerse siempre dentro de los márgenes establecidos por la ley y en concordancia con los fines públicos para los cuales se le ha conferido a la administración, esa facultad.

Teniendo en cuenta que, las decisiones administrativas adoptadas bajo el arbitrio, de ninguna manera pueden ser arbitrarias ni contrarias al interés general; ni mucho menos fundamentadas en razones personales, desproporcionadas o discriminatorias. Por consiguiente, la motivación administrativa es un mecanismo elemental a la hora de garantizar que el arbitrio se emplee de manera apropiada, permitiendo que la justificación basada sobre razones de hecho y de derecho en la toma de decisiones, sea la base al momento de la elección de una opción frente a otras posibles. Dando como resultado el aseguramiento de la transparencia en el ejercicio que desarrolla la administración pública y, por otro lado, ofrecer un recurso de control frente a posibles abusos.

Con base en lo señalado, la Corte Suprema de

Justicia de Panamá, hace referencia al principio de estricta legalidad, como mecanismo de control de las actuaciones administrativas. Veamos, el contenido de la Sentencia de 5 de abril de 2023 (Sentencia de 15 de mayo de 2019, Sentencia de 11 de junio de 2002):

*La finalidad del Principio de Estricta Legalidad es salvaguardar que la actuación de las Autoridades Públicas se ajuste a las reglas y normas previamente establecidas, de forma tal, que evite toda arbitrariedad o abuso de poder que pueda afectar a los administrados. (p. 430).*

#### 3.1. El control judicial del arbitrio administrativo

A pesar que a la administración pública se le ha atribuido ciertas libertades en el ejercicio del arbitrio, la misma está supeditada al control judicial como un mecanismo de protección a las garantías fundamentales y, con la finalidad de evitar abusos de poder, asegurando de esta manera que las decisiones adoptadas sean razonables y justas. Debido a ello, los tribunales de justicia pueden intervenir cuando una determinada decisión administrativa es puesta a ordenes de la jurisdicción ordinaria, toda vez que, la misma sobrepasa los límites o márgenes de la discrecionalidad permitida o cuando se haya actuado de manera arbitraria.

No obstante, es pertinente aclarar que el control judicial ejercido a consecuencia del arbitrio administrativo no se basa en una evaluación del mérito de la decisión tomada, en otras palabras, no se trata de que el juez discrimine cuál sería la mejor opción para un determinado caso, sino la labor judicial es la de verificar si la administración ha respetado los márgenes legales y su actuación ha sido dentro de los límites contenidos en el principio de razonabilidad. Siendo las cosas así, los tribunales judiciales suelen emplear el principio de proporcionalidad, asegurándose de que la decisión no sea excesiva con relación a los fines que se persiguen.

Desde la perspectiva de Rivera (2011), el rol de un juez frente a la tutela constitucional debe ser:

*En las situaciones en las que el juez considera que existe una obligación positiva del Estado, y encuentra que los órganos estatales omitieron cumplirla, o la cumplieron, pero tan solo de manera parcial, al juez no le basta con declarar la invalidez de tal actuación, ya que de esta forma no solucionará la situación inconstitucional. Cuando el juez considera que una omisión o una actuación insuficiente da lugar a una situación contraria a las normas constitucionales que imponen deberes de actuación, reconocer esta situación inconstitucional no es suficiente para remediarla. El juez debe, en cambio, adoptar las medidas que sean necesarias para superar esta situación, para lo cual cuenta con un amplio margen de acción, teniendo en cuenta que las normas de la Constitución que fijan deberes de actuación son indeterminadas, ya que indican los fines que el Estado debe perseguir mas no establece la forma como se ha de llegar a ellos. (p.18).*

Sobre esta base, es oportuno manifestar que la revisión de las decisiones administrativas desde un estricto cumplimiento constitucional y legal, es un ejemplo que ilustra la manera en que un juez de un determinado territorio, se ha valido de diversas herramientas jurídicas que le han permitido ejercer un control sobre las omisiones o las actuaciones consideradas insuficientes por parte de los demás poderes del Estado.

### 3.2. El equilibrio entre libertad y control

Definitivamente, somos de la opinión que el arbitrio administrativo es un pilar funcional e imprescindible para todas las administraciones públicas modernas, la cual autoriza a las autoridades tomar decisiones flexibles y adaptadas a la realidad de cada caso. Sin embargo, su ejercicio debe estar siempre dentro de un marco de legalidad, garantizando con ello el beneficio de los intereses generales.

En este sentido se comprende que, al hablar de libertad y control estamos frente a un esquema de frenos y contra pesos; la cual juega un papel clave al momento de garantizar que la discrecionalidad administrativa no se desvíe o desenfoque de sus fines legítimos, asegurando con ello una vigilancia estricta que proteja los derechos de todos los ciudadanos. Por lo que, el reto para los administradores públicos es encontrar un equilibrio entre la libertad de acción que les otorga el arbitrio y el respeto a los principios fundamentales del derecho administrativo.

En última instancia, el arbitrio administrativo no es una herramienta para el ejercicio irrestricto del poder de decidir, sino una facultad que debe ser ejercida con responsabilidad, transparencia, rendición de cuentas y en conformidad con los principios democráticos que rigen el Estado de Derecho.

### 4. El Principio de Interdicción de la Arbitrariedad: pilar del derecho administrativo

Sin lugar a dudas y como lo hemos venido diciendo, cuando se hace referencia al principio de interdicción de la arbitrariedad, es indispensable comprender que la razón de su existencia, es con el propósito de que ninguna autoridad administrativa pueda tomar decisiones de manera injustificada o sin fundamentos razonables, ya que todas las actuaciones administrativas deben basarse en criterios claros, precisos y objetivos, siendo susceptibles de una revisión judicial. Este principio se convierte en una salvaguarda contra el uso inapropiado del poder otorgado a la administración pública, la cual podría verse tentada a actuar de manera arbitraria, favoreciendo intereses particulares o actuando de forma desproporcionada respecto a la verdadera finalidad o meta.

De esta manera, el principio de interdicción de la arbitrariedad tiene un fundamento democrático, enmarcándose de forma estricta al Estado

de Derecho. En un Estado democrático, las decisiones públicas deben estar sometidas al imperio de la Ley, y las autoridades deben ser responsables ante los tribunales y la sociedad; consolidándose así, como una garantía para que los poderes públicos no actúan de manera descomedida o descontrolada, sino que sus decisiones se ajusten a principios con el de la justicia y la equidad.

Adicional a ello, el principio de interdicción de la arbitrariedad está íntimamente vinculado con otros principios constructores del derecho administrativo, como el de la razonabilidad y la proporcionalidad; consolidándose como restricciones que orientan el ejercicio del poder administrativo, asegurando su utilización de forma responsable, justa y razonable. Veamos algunas definiciones de estos principios:

- **Principio de Razonabilidad:** implica que las decisiones administrativas deben estar sostenidas y basadas en una justificación objetiva y lógica. Una decisión es irracional cuando se desapega de criterios prudentes o no responde a las circunstancias del caso.
- **Principio de Proporcionalidad:** restringe la arbitrariedad. Las decisiones administrativas deben ser proporcionales a los fines que se persiguen y no deben ser excesivas en relación con el objetivo que se busca.

### 5. Conclusiones

El arbitrio administrativo, lejos de ser una facultad sin restricciones o límites, debe ser comprendido como una atribución inmersa en un marco jurídico y ético, asegurando de esta manera el respeto a los derechos constitucionales y legales. La interdicción de la arbitrariedad es un mecanismo fundamental para prevenir el abuso de poder, garantizando que las decisiones administrativas sean razonadas, proporcionales y justas. Este principio asegura que la administración pública actúe de forma imparcial, ecuánime y en

concordancia con los fines públicos, protegiendo tanto el interés colectivo como los derechos individuales.

Es esencial que las decisiones administrativas sean transparentes, permitiendo de esta manera que se conozcan las razones y los criterios utilizados al momento de tomar una determinada decisión. Por lo tanto, el acceso a la información es crucial para garantizar que el arbitrio se aplique de manera justa. Además, la publicación de los motivos y las justificaciones de las decisiones ayuda a prevenir la corrupción y aumenta la confianza en la administración pública.

También es crucial tomar en cuenta que todo acto administrativo que haga uso del arbitrio debe estar debidamente motivado, implicando con esto que la administración pública tenga el deber de explicar detalladamente las razones que sustentan su decisión, especialmente cuando se hace uso de la discrecionalidad. Por tal razón, la motivación es elemental a la hora emitir un acto, y sobre todo es esencial para evitar que las decisiones se perciban como arbitrarias o injustas.

Finalmente, para evitar el abuso de poder, la administración pública debe prevenir a toda costa que el arbitrio se convierta en arbitrariedad. El ejercicio del arbitrio tiene que estar siempre encuadrado dentro de los principios fundamentales del derecho administrativo. Para ello, es necesario documentar todas las decisiones y asegurarse de que se basen en hechos objetivos y no en criterios personales.

### 6. Bibliografía

RIVERA RUGELES, J. C. (2011). Control judicial y modulación de fallos de tutela: (ed.). Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario. 170 págs.

SÁNCHEZ-ARCILLA BERNAL, J. (2012). El

arbitrio judicial en el Antiguo Régimen (España e Indias, siglos XVI-XVIII): (ed.). Madrid, Spain. Editorial Dykinson. 752 págs.

VALENCIA, L. (2024). El poder discrecional del servidor público (Colombia) Revista Polémica. Escuela Superior de Administración Pública. Editorial ESAP. 100 págs. Sentencia C-031/95. (1995, 03 de febrero). Corte Constitucional. (Hernando Herrera Vergara, MP).

### Sentencias

Sentencia de 5 de abril de 2023. Demanda Contencioso Administrativa de Nulidad Payardi Terminal Company, S.DE R.L. y el Centro de Incidencia Ambiental de Panamá (CIAM) c Ministerio de Ambiente. Págs. 417-440.

Sentencia de 15 de mayo de 2019. Proceso: Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción. Partes: ELEKTRA NORESTE, S.A. contra Autoridad Nacional de los Servicios Públicos. Págs. 126-139.

Sentencia de 11 de junio de 2002. Proceso: Nulidad. Caso: Danis Montemayor c/ Ministerio de Gobierno y Justicia. Acto: Frase "CERRO CASA", contenida en el artículo 12 del Decreto Ejecutivo 194, de 25 de agosto de 1999. Magistrado ponente: Adán Arnulfo Arjona. Págs. 518-521.



## Sucesión especial de servidores públicos contenida en la Ley 10 de 22 enero de 1998



### Janitzel Rosario

Abogada de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de la Procuraduría de la Administración. Docente Universitaria.  
<https://orcid.org/0009-0007-3506-6527>

### Contenido

1. Introducción. 2. Sucesión en el Código Civil. 3. Sucesiones especiales. 4. La sucesión especial de servidores públicos contenida en la Ley 10 de 1998. 4.1. Casos especiales. 5. Acciones administrativas y cesión de salarios. 6. Conclusión. 7. Bibliografía.

### Resumen

Cuando un servidor público fallece, deja pendiente por cobrar prestaciones derivadas de su relación laboral con el Estado, independiente de la condición establecida para realizar sus funciones antes de su deceso.

En virtud del fallecimiento, se producen consecuencias económicas y sociales importantes, por lo que el legislador patrio creó una normativa legal con la finalidad de facilitar el proceso tan doloroso por el que pasan los familiares del servidor público fallecido, produciéndose de esta manera una regulación de carácter legal especial sobre la materia, con el objeto de apoyar a los sobrevivientes de aquel que brindó sus servicios al Estado de manera responsable, honrada y comprometida.

Estas prestaciones no se extinguen con su muerte; ya que, a través de una ley especial, dichos importes pueden ser cobrados por su beneficiario o quien lo represente, cuando así lo solicite ante el juez competente, sin tener que presentar y costear un proceso de sucesión.

### Abstract

When a public servant dies, he/she leaves benefits derived from his/her labor relationship with the State pending to be collected, regardless of the condition established to perform his/her functions before his/her death.

By virtue of the death, there are important economic and social consequences, so the national legislator created a legal regulation with the purpose of facilitating the painful process through which the relatives of the deceased public servant go through, thus producing a special legal regulation on the matter, in order to support the survivors of the one who provided his services to the State in a responsible, honest and committed manner.

These benefits aren't extinguished with his death; since, through a special law, such amounts may be collected by his beneficiary or whoever represents him, when so requested before the competent judge, without having to file and pay for an inheritance process.

### Palabras claves

Funcionario, servidor público, herederos, proceso de sucesión, sucesiones especiales, sucesión especial de servidores públicos, prestaciones laborales, salario.

### Keywords

Civil servant, public servant, heirs, succession process, special succession, special succession of public servants, employee benefits, salary.

## 1. Introducción

Doctrinalmente, existen dos clases de sucesiones: la sucesión inter vivos y la sucesión mortis causa; siendo la primera, la que se muestra a través de un acto jurídico entre sujetos vivos, como, por ejemplo, una compra venta, una donación, entre otros; mientras que la sucesión mortis causa, es aquella en que la relación jurídica se produce a partir de la muerte de uno de los sujetos, o aquella producida por la presunción de muerte en los casos prescritos por la ley.

Nuestra legislación solo contempla como sucesión aquella que hace referencia a la mortis causa; así lo establece en primer lugar el Código Civil, en su Libro Tercero, “De la sucesión por causa de muerte y de las Donaciones entre vivos”, y, en segundo lugar, normas especiales, entre ellas, la Ley 10 de 22 enero de 1998, que es el objeto de estudio de este artículo.

## 2. Sucesión en el Código Civil

El artículo 628 del Código Civil define la sucesión como la “transmisión de los derechos activos y pasivos que componen la herencia de una persona muerta, a la persona que sobrevive, a la cual la ley o el testador llama para recibirla”.

Esta norma sustantiva enmarca tres tipos de sucesiones:

- La sucesión testada, que es aquella en que la persona a través de un testamento, dispone para después de su muerte, de todos sus bienes o de parte de ellos (art. 699 del Código Civil);
- La sucesión intestada, en la que no existe constancia legal del causante o testamento

para repartir sus bienes, por lo que, la distribución de los mismos se hace entre las personas llamadas a heredar de acuerdo a lo que la ley dispone; y

- La sucesión mixta, que es cuando la herencia de una misma persona, se puede deferir, por voluntad del causante, en una parte, y en otra parte por disposición de la ley.

## 3. Sucesiones especiales

Se trata de la transferencia de ciertos derechos del causante a sus sobrevivientes, que se encuentran regulados en leyes distintas al Código Civil.

Entre estas podemos mencionar:

- La sucesión de servidor público que está contenida en la Ley 10 de 22 enero de 1998.
- La sucesión de los Certificados de Pago Negociable del Décimo Tercer Mes como medio de liquidación de las partidas del Décimo Tercer Mes correspondientes a los periodos comprendidos entre diciembre de 1989 y agosto de 1991 de los servidores públicos (CERDEM), creados por la Ley 40 de 11 de junio de 2013.
- La Sucesión del Certificado de Pago Negociable de la Segunda Partida del Décimo Tercer Mes de las sumas retenidas durante los años 1972 a 1983 (CEPADEM), ordenado mediante la Ley 15 de 2017, modificado por la Ley 60 de 27 de septiembre de 2017.
- La Sucesión laboral por prestaciones recibidas en entidades privadas, ante los Juzgados Seccionales de Trabajo. (artículos 155, 156 y 157 del Código de Trabajo) y,
- La Sucesión Agraria: está regulada por el Código Agrario en su Título V, bajo el tema de Sucesión de Bienes Agrarios, en los artículos 146, 147, 148 y 149.

## 4. La sucesión especial de servidor público contenida en la Ley 10 de 22 enero de 1998

La Constitución Política de la República de Panamá define al servidor público en el artículo 299 como “las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado”; y de esa misma manera, este concepto lo contempla el Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018 “que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994 que establece y regula la Carrera Administrativa modificada por la Ley 23 de 2017; y la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en el artículo 201, numeral 103.

Aunado a ello, encontramos la Ley 42 de 1 de julio de 1998 “Por la cual se aprueba la Convención Interamericana contra la corrupción, suscrita en Caracas, Venezuela el 29 de marzo de 1996” y define al funcionario público, oficial gubernamental o servidor público como “cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos”.

Como se ha indicado en párrafos anteriores, en Panamá existen diferentes tipos de sucesiones, de los cuales se puede deducir que dependerá del tipo de bien o derecho adquirido del causante; al igual que del lugar donde desempeñaba su oficio en vida.

Cuando fallece un servidor público, por lo general, queda pendiente por cobrar el salario devengado hasta el momento de su fallecimiento, las vacaciones completas o proporcionales que hubiera acumulado y el resto de las prestaciones derivadas como servidor público.

En virtud de lo anterior, el legislador presentó

una iniciativa dirigida a un sector de la población, que reguló el procedimiento para la reclamación de los derechos adquiridos por los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones, siendo así el objeto de dicha Ley, brindar un mecanismo a los familiares de los servidores fallecidos para que se gestionara con la mayor rapidez posible, dichas peticiones y se entregaran las sumas de dinero adeudadas, sin la intervención de abogado.

La Ley 10 de 22 de enero de 1998 “Por la cual se establece un procedimiento para que los salarios, vacaciones, decimotercer mes y cualquier otro derecho acumulado que tengan los servidores públicos que fallezcan, sean entregados a sus familiares sin entrar en juicio de sucesión”, es la que hace alusión a la llamada sucesión de servidores públicos.

Se trata de una ley especial que establece un procedimiento y como ha indicado nuestra máxima Corporación de Justicia, “nos encontramos ante una normativa exclusiva en la que se establece un proceso sumarisimo para hacer entrega de los derechos adquiridos por los funcionarios fallecidos, indicando el orden de prelación en el que heredarán los familiares” (ADVERTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD, 2022), que presenta similitud con los artículos 155, 156 y 157 del Código de Trabajo de la República de Panamá que regula las relaciones laborales con la empresa privada.

De hecho, es importante aclarar que este tipo de proceso no conlleva la formalidad de un proceso de sucesión regulado por el Código Civil, aun cuando se ventile ante los tribunales civiles de circuito o en su defecto los juzgados municipales civiles.

La persona interesada, sin necesidad de abogado, puede obtener el formulario de solicitud en la página web del Órgano Judicial y proporcionar la información que se requiere en

el mismo y una vez se completen los requisitos, presentar la documentación al Registro Único de Entrada (RUE) o al Juzgado de Circuito o Municipal Civil que se encuentre en turno.

La entrega de los emolumentos correspondientes a las prestaciones laborales acumuladas por los servidores públicos que hubieren fallecido, es una decisión que corresponde adoptar al juez competente, de manera sumaria, sin necesidad de juicio de sucesión y en base a las pruebas aportadas (Consulta, 2024). De esta manera, se verifica la tesis referente a que tanto el salario como las demás prestaciones laborales, le pertenecen al servidor público y forman parte del patrimonio de este.

De acuerdo con lo establecido en la Ley 10 de 1998, el orden de prelación para heredar, es decir, el orden de las personas que van a heredar es:

1. Hijos menores de edad,
2. Cónyuge o conviviente (a falta de hijos menores de edad) y,
3. Los padres del servidor público fallecido (a falta de cónyuge o conviviente).

A falta de las personas señaladas en los párrafos anteriores, el juez de circuito hará entrega de la suma de dinero a la persona o personas que tengan derecho según el Código Civil en materia sucesoria, pero sin someterla al proceso de sucesión.

En el caso en que el juzgado reciba la documentación y se cumpla con los requisitos, el Juez debe ordenar que comparezca el solicitante al Despacho y tomar una declaración jurada. Sin embargo, si con la solicitud no se presentan los requisitos, el Juez debe solicitar la información a la entidad estatal donde laboraba el causante para que proporcione la información que se requiere, como es la cantidad de dinero y cheques a que tenía derecho el causante.

Por otro lado, si no se presentó el documento que compruebe el parentesco entre el servidor público y el solicitante, el Juez solicitará al Registro Civil el certificado que corresponde para verificar el grado de parentesco entre el interesado con el causante, quien al momento de fallecimiento era un servidor público.

Los derechos ya expuestos, deben ser remitidos por la entidad del Estado en que laboró el funcionario público al juez que corresponde, para que se ordene la entrega de dichas sumas de dinero a los hijos menores de edad por conducto de quien o quienes los representen y en su defecto, al cónyuge o al conviviente, que al momento del fallecimiento del servidor público convivía permanentemente con él. De no existir los beneficiarios ya enunciados, el importe de los salarios y vacaciones serán entregados a la madre o al padre del servidor público fallecido.

La ley 10 de 1998, establece que si el monto de la sucesión es hasta mil quinientos balboas (B/.1,500.00), el juez conecedor de la causa, debe emitir una resolución denominada "auto de adjudicación" donde ordena que se le entregue los cheques al beneficiario y solicita al Banco Nacional de Panamá que cambie los mismos.

Sin embargo, si el monto es superior a la suma de mil quinientos balboas (B/.1,500.00) el Juez debe ordenar el emplazamiento por edicto para que comparezcan al proceso otros interesados. En este último caso, el usuario debe publicar en un diario de la localidad, por tres (3) días consecutivos, el edicto entregado por el Tribunal, para que con posterioridad presente a través de memorial las publicaciones al Despacho.

Desde la última publicación del edicto en el periódico, los interesados tienen hasta cinco (5) días para apersonarse al juzgado y presentar los documentos que lo acreditan como posible heredero del causante.

El requisito de publicación, establecido en la Ley 10 de 1998, tiene su sustento en brindar un proceso transparente y justo para el cobro de las prestaciones, dada la cuantía de la misma (es decir, que supera los mil quinientos balboas); por lo que este formalismo tiene como objetivo que se hagan valer los derechos de posibles herederos del causante (esto es, que se haga público el proceso y se presente al tribunal quien considere tener derecho a heredar y así lo demuestre).

Posteriormente, el Tribunal emite una resolución denominada "auto de adjudicación", la cual es notificada de manera personal al interesado, en la cual se ordena la entrega de los cheques y se solicita al Banco Nacional de Panamá el cambio de los mismos; y para este fin, se confecciona el oficio notificando dicha resolución a esa entidad bancaria.

Es importante recordar los requisitos que deben ser presentados junto con el formulario de solicitud, siendo estos:

- El Certificado de defunción del exservidor público.
- El Certificado de Registro Civil con el cual se logre probar el vínculo con el causante; y de manera opcional,
- La certificación de la Dirección de Recursos Humanos de la entidad donde laboraba el causante para que manifieste la cantidad y los cheques correspondientes a que tenía derecho el funcionario público en vida.

Asimismo, dentro de los procedimientos señalados en los párrafos precedentes, el juez competente podrá (es decir, que es potestativo y usualmente a petición de parte interesada) ordenar pagos provisionales a los peticionarios cuando las pruebas aportadas fueren suficientes, a su juicio, y si las circunstancias lo justificaren.

Contra las resoluciones que pongan término a

estos procedimientos en primera instancia, sólo se admitirá el recurso de apelación en el efecto suspensivo. Y se hace importante mencionar, que cualquier incidente o controversia que surja en la aplicación de esta norma, lo resolverá el juez competente sumariamente, conforme a la equidad, sin fórmula de juicio, con fundamento en las pruebas aportadas y según la sana crítica, esto quiere decir, que la manera en que se resolverán los conflictos o disputas que puedan surgir en relación con la aplicación de una norma específica y aquí hay un desglose de sus componentes para una mejor comprensión:

1. Cualquier incidente o controversia: Se refiere a cualquier problema, desacuerdo o situación que pueda surgir en el contexto de la norma en cuestión.
2. Juez competente: Indica que la resolución del conflicto estará a cargo de un juez que tiene la autoridad y la jurisdicción para tratar el caso.
3. Sumariamente: Significa que el juez resolverá el asunto de manera rápida y eficiente, sin prolongar el proceso más de lo necesario.
4. Conforme a la equidad: Implica que el juez tomará decisiones basadas en principios de justicia y equidad, en lugar de seguir estrictamente las normas o leyes.
5. Sin fórmula de juicio: Esto sugiere decir que el procedimiento no se regirá por un conjunto rígido de reglas o formalidades legales; es un enfoque más flexible.
6. Con fundamento en las pruebas aportadas: El juez basará su decisión en las evidencias y pruebas que las partes presenten durante el proceso.
7. Según la sana crítica: Esto se refiere a que el juez deberá utilizar su razón y sentido común para evaluar las pruebas y tomar decisiones justas.

En resumen, la frase establece que cualquier desacuerdo relacionado con la norma, se resolverá de manera rápida y justa, teniendo en cuenta las pruebas presentadas, sin seguir un

procedimiento legal estricto.

#### 4.1. Casos especiales

Se pueden presentar casos excepcionales y que deben ser atendidos, ejemplo de ellos, los que a continuación se detallan:

- Cuando la persona fallecida no tiene hijos: Se requiere declaración jurada por el cónyuge, conviviente o algún pariente, de que el difunto no tenía hijos menores, cónyuge, conviviente, ni parientes.
- Cuando un hijo solicita la sucesión, pero son varios hermanos: Presentar nota de cesión de derechos hereditarios de los otros hermanos con la firma autenticada de cada uno de ellos, por notario público.
- Cuando la institución ha desaparecido: Se envía oficio a la Caja de Seguro Social para constatar que el difunto trabajó en dicha institución. Se envía oficio al Ministerio de Economía y Finanzas que será la institución pagadora.

#### 5. Acciones administrativas y cesión de salarios

El artículo 2 de la Ley 10 de 1998, refiere que los beneficiarios del servidor público fallecido, podrán (esto es, si desean hacerlo o no) ejercitar las acciones y continuar los procesos pendientes derivados de la relación de derecho administrativo de su causante, sin la necesidad de proceso de sucesión.

En cuanto al artículo 3, manifiesta la posibilidad con la que cuentan los beneficiarios del servidor público fallecido para ejercer las acciones y extender los procesos pendientes, producto de la relación de derecho administrativo del servidor fallecido, incluso si antes de fallecer, el servidor hubiese instaurado algún tipo de proceso administrativo, en aras de ejercer algún derecho, reclamo o solicitud, por lo que corresponderá a los beneficiarios de este, continuar dicha controversia administrativa, así como también les pertenece el derecho de instaurar cualquier

tipo de reclamación a favor del causante, a fin de obtener el resarcimiento al servidor fallecido.

En cuanto a la cesión total o parcial del salario del servidor público fallecido a terceras personas, el artículo 3 de la Ley 10, es bastante similar al artículo 157 del Código de Trabajo en cuanto a la nulidad de dichas cesiones.

#### 6. Conclusión

Independientemente que a través de la Ley 10 de 22 de enero de 1998 sean entregados los dineros en concepto de salarios, vacaciones, decimotercer mes y cualquier otro derecho acumulado que el causante tuviese derecho por haber sido servidor público al momento de su fallecimiento; el resto de su bienes y derechos adquiridos deben someterse a sus respectivos juicios de sucesión para que sean adjudicados a los herederos que designe la ley especial o el Código Civil.

En ese sentido, cabe indicar que la transmisión que se origina con la muerte no es la transmisión de todos los derechos del difunto, ni siquiera de los que componen íntegramente su patrimonio, ya que éste cuenta en su seno con derechos y obligaciones de carácter intransmisible, sin embargo, es en este punto donde juega un papel vital el carácter social de la Ley 10 de 1998, toda vez que se le reviste de especialidad a las prestaciones laborales.

Así pues, la sucesión comprende solamente los derechos que pueden transmitirse, y estos derechos, que forman una universalidad –la herencia–, se transmiten en sucesión universal a los herederos del difunto, mas no las prestaciones laborales (en nuestro caso de los servidores públicos) toda vez que no se requerirá la interposición de un proceso sucesorio a fin de obtener dicha parte del patrimonio del difunto.

#### 7. Bibliografía

-Constitución Política de la República de

Panamá. Sistemas Jurídicos, S.A. Año 2004.

-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”.

-Ley 10 de 22 de enero de 1998 “Por la cual se establece un procedimiento para que los salarios, vacaciones, decimotercer mes y cualquier otro derecho acumulado que tengan los servidores públicos que fallezcan sean entregados a sus familiares sin entrar en juicio de sucesión”

-Ley No. 42 de 1 de julio de 1998 “Por la cual se aprueba la Convención Interamericana contra la corrupción, suscrita en Caracas, Venezuela, el 29 de marzo de 1996

-Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018 “que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994 que establece y regula la Carrera Administrativa modificada por la Ley 23 de 2017.

-Advertencia de Inconstitucionalidad, Pleno de la Corte Suprema de Justicia, para que se declare inconstitucional la palabra "menores", contenida en el primer párrafo del artículo 1 de la Ley 10 de 22 de enero de 1998, "Por la cual se establece un procedimiento para que los salarios, vacaciones, décimo tercer mes y cualquier otro derecho acumulado que tengan los servidores públicos que fallezcan sean entregados a sus familiares sin entrar en juicio de sucesión". ponente: María Eugenia López Arias. Panamá, trece (13) de abril de dos mil veintidós (2022).

-Consulta C-172-24 de 4 de septiembre de 2024, Procuraduría de la Administración.

- Sucesión especial de servidores públicos (2016). Panamá: Órgano Judicial, 2016.

#### ANEXO

Fuente: Página web de la Corte Suprema de Justicia de Panamá.

# El poder intervencionista del Estado y las facultades fiscalizadoras de la Contraloría General de la República

**José F. Luque Díaz**

Abogado de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de la Procuraduría de la Administración.  
<https://orcid.org/0009-0000-3739-5294>



## Contenido

1. Introducción. 2. Marco conceptual y doctrinal. 2.1. Concepto. 2.2. Definiciones doctrinales en el ámbito político y económico. 2.2.1 Intervencionismo político. 2.2.2. Intervencionismo económico. 2.3. Intervencionismo estatal en el ámbito sociopolítico. 3. Intervención estatal y protección del interés público. 4. Marco constitucional de la intervención estatal. 5. Marco legal de la Contraloría General de la República como entidad interventora. 6. Conclusiones. 7. Referencias Bibliográficas.

## Resumen

La importancia de la intervención estatal como una herramienta de corrección de las distorsiones socioeconómicas, resulta fundamental en contextos donde la eficiencia y la justicia social están comprometidas. La intervención del Estado no debe verse únicamente como una respuesta reactiva a problemas evidentes, como la desigualdad o la ineficiencia en la asignación de recursos, sino como una facultad del Estado que busca restablecer el equilibrio entre los distintos sectores de la sociedad; ejerciéndose siempre bajo principios de legalidad y dentro de los límites del Estado de Derecho, lo que asegura que no se utilice de forma arbitraria o autoritaria, como ocurre en modelos de gobierno que concentran el poder y restringen derechos fundamentales.

## Abstract

The importance of state intervention as a tool for correcting socio-economic distortions is fundamental in contexts where efficiency and social justice are compromised. State intervention should be seen not only as a reactive response to obvious problems such as inequality or inefficiency in the allocation of resources, but also as a power of the State that seeks to restore the balance between the different sectors of society, always exercised under principles of legality and within the limits of the rule of law, which ensures that it is not used in an arbitrary or authoritarian manner, as occurs in models of government that concentrate power and restrict fundamental rights.

## Palabras claves

Intervencionismo, intervención del Estado, intervencionismo político, intervencionismo económico, protección del interés público, distorsiones socioeconómicas.

## Keywords

Interventionism, state intervention, political interventionism, economic interventionism, protection of the public interest, socio-economic distortions

## 1. Introducción

En esta oportunidad abordaremos un tema de gran relevancia jurídica, política, social y económica: el poder intervencionista del Estado y las facultades fiscalizadoras de la Contraloría General de la República. Ambas figuras, han sido objeto de numerosos análisis jurídicos y académicos por lo que nos exigen una profunda reflexión sobre el rol del Estado en la corrección de las distorsiones socioeconómicas producidas por actividades, tanto públicas como privadas, que afectan la gestión de bienes de interés público. Siendo éste un tema de actual importancia en el contexto sociopolítico panameño que invita a plantearnos diversas interrogantes tales como:

- ¿Qué es realmente el Poder de Intervención del Estado?
- ¿Cuál es su origen y su fundamento jurídico?
- ¿Cómo se ejerce en la práctica?
- ¿Cuál es su importancia en el control administrativo sobre empresas privadas que gestionan bienes de interés público?

Estos cuestionamientos nos permitirán analizar la capacidad del Estado para corregir incumplimientos en el manejo y administración de concesiones de bienes de interés público.

En este sentido, cobra relevancia examinar el papel de la Contraloría General de la República en la fiscalización de los bienes de interés público. Su labor en la supervisión del cumplimiento de las condiciones pactadas es importante para prevenir posibles perjuicios a las finanzas públicas y garantizar una gestión eficiente y transparente.

## 2. Marco conceptual y doctrinal de la intervención estatal

### 2.1. Concepto

El intervencionismo se define, como la “tendencia de los poderes públicos a intervenir en asuntos propios de la sociedad civil y de los individuos que la integran, especialmente en el

ámbito económico y social”. (RAE, 2024). Esta definición permite situar el concepto dentro de un marco general y sirve como punto de partida para analizar su aplicación en distintos contextos.

### 2.2. Definiciones doctrinales en el ámbito político y económico

A lo largo de la historia, diversos autores han desarrollado múltiples interpretaciones sobre el intervencionismo estatal, tanto en el ámbito político como en el económico.

#### 2.2.1. Intervencionismo político

Desde una perspectiva política, el intervencionismo ha sido definido como la capacidad del poder ejecutivo para actuar al margen de la legislación vigente.

*“El intervencionismo no es el mandato social, ni el estatuto legislativo impuesto por las mayorías, sino la facultad conferida al órgano ejecutivo del Estado, o usurpada por él, para obrar por encima o por fuera de la ley” (Escobar U. , 1947)*

#### 2.2.2. Intervencionismo económico

Desde el ámbito económico el intervencionismo se puede definir como:

*“(Fraser Institute, 2014), la intervención del Estado en la actividad económica de un país es entendida como los actos de gobierno con el fin de redistribuir el ingreso, manipular variables macroeconómicas, producir bienes y servicios o restringir la libertad económica. En América Latina el intervencionismo de Estado se acentuó a partir de 1930 y alcanzó niveles elevados con la implementación de la política de industrialización, por Sustitución de Importaciones en un sistema poco preparado para asumir este rol, aunado a un entorno institucional débil, se crearon las condiciones para la formación de Estados predadores.” (Valles, 2021)*

Desde otra perspectiva, el intervencionismo económico se describe, como un sistema intermedio entre el liberalismo y el socialismo,

donde se combinan intereses públicos y privados.

*“Parafraseando a Serra-Rojas (1988), el intervencionismo de Estado alude a un sistema intermedio de transición, entre el liberalismo y el socialismo, y combina intereses públicos y privados y confía a la acción del Estado, agrupar dirigir y suplir en la del país a la iniciativa privada, a la que asigna un amplio margen de acción. En la actualidad esta acción mixta se coloca en la rectoría económica del Estado y en los procesos de planificación económica. Dos fuerzas disputan en las sociedades, la voluntad individual y la social: por una parte, la lucha de las contradicciones ideológicas y doctrinales; por la otra, la acción o actividad del poder institucional.” (Valles, 2021)*

### 2.3. Intervencionismo estatal en el ámbito sociopolítico

La intervención del Estado es el conjunto de acciones o facultades gubernamentales ejercidas por conducto del órgano ejecutivo destinadas a corregir desequilibrios socioeconómicos que impiden la eficiencia y la justicia en el funcionamiento de la sociedad, causándole un perjuicio al Estado en cualquiera de sus elementos. Estas facultades gubernamentales son inherentes del Estado y derivan de su función reguladora, así como de su obligación de garantizar el bienestar del interés superior de la sociedad.

Su ejercicio debe regirse bajo principios estrictos de legalidad, lo que significa que su aplicación debe estar respaldada por normas jurídicas y responder a una causa justificada en el marco del debido proceso. Sin embargo, velar por el interés superior de la sociedad no debe justificar un ejercicio ilimitado y arbitrario yendo en contra del estado de derecho.

Esta es la diferencia entre el poder de intervención en los estados de derecho y esta misma facultad aplicada en modelos de gobierno autoritarios, donde con frecuencia se utiliza para implementar un control inflexible por

parte del gobierno, restringiendo los derechos de los ciudadanos y las actividades económicas, tanto públicas como privadas, sin que el interés superior de la sociedad se vea lesionado o en riesgo. Bien lo dedicó (Escobar U. , 1947) “que el estado intervenga, en buena hora, donde haya que corregir una injusticia, o impedir un abuso, o donde no alcance la eficacia de los particulares.”

Entre las distorsiones socioeconómicas que pueden justificar la intervención del Estado podemos encontrar: la desigualdad extrema producto de la exclusión social, el acceso limitado a derechos básicos, la ineficiencia en la asignación de recursos, los monopolios, las externalidades negativas, la crisis de gobernabilidad, la falta de legitimidad y la concentración excesiva de poder, entre otras.

### 3. Intervención estatal y protección del interés público

El interés superior de la sociedad, puede verse comprometido en la gestión ineficiente de las concesiones y otras relaciones jurídicas en las que la administración privada de recursos estatales no se ajusta a los intereses del Estado.

En este contexto, las operaciones de empresas tanto públicas como privadas, pueden afectar derechos colectivos o poner en peligro el bienestar social, lo que justifica, la intervención del Estado para corregir estas irregularidades, entendiendo que la intervención estatal tiene como objetivo garantizar el interés superior de la sociedad.

El interés público, en el contexto administrativo, puede abarcar también casos de monopolios y oligopolios, donde las prácticas comerciales limitan la libre competencia y afectan a los consumidores. Además, las externalidades son otras áreas donde la intervención estatal puede ser ejercida. En el caso de las concesiones administrativas, la existencia de distorsiones socioeconómicas puede justificar la intervención

del Estado, a través de auditorías realizadas por la Contraloría General de la República. Estas auditorías, tienen el objetivo de asegurar que la gestión privada cumpla con las condiciones pactadas y no ponga en riesgo el interés superior de la sociedad.

Es importante resaltar que, en Panamá, el Estado desempeña un rol importante en la regulación y fiscalización de diversos sectores, tanto públicos como privados, especialmente en lo que respecta a las concesiones otorgadas a empresas privadas. No obstante, esta facultad no se limita a un solo momento, sino que abarca un control integral en todas las etapas de la vigencia de las concesiones.

El Estado, a través de la Contraloría General de la República, mantiene la facultad de supervisar y corregir posibles incumplimientos por parte de las entidades concesionarias, garantizando así que se respeten los intereses públicos.

### 4. Marco constitucional de la intervención estatal

Llegados a este punto de nuestro análisis, nos adentraremos en las principales disposiciones constitucionales que establecen las bases fundamentales para la intervención estatal en la economía y la supervisión de actividades económicas. A continuación, se detallan los artículos relevantes de la Constitución Política de la República de Panamá:

Del interés superior de la sociedad podemos analizar del artículo 50 de la Constitución Política:

**Artículo 50:** consagra una de las principales facultades de intervención del Estado, la priorización del interés superior de la sociedad sobre los derechos individuales cuando estos entran en conflicto con una necesidad pública o social reconocida por la ley. Este principio justifica medidas estatales en ámbitos como la regulación económica, la protección del medio

ambiente, la planificación urbana y la prestación de servicios esenciales, donde el Estado actúa para garantizar el bienestar colectivo. La intervención debe ser proporcional y justificada, asegurando que las limitaciones a los derechos privados no sean arbitrarias, sino que respondan a una necesidad legítima en beneficio del conjunto de la sociedad. Así, el artículo refuerza el papel del Estado como garante del orden social, asegurando que las políticas públicas se orienten al bien común.

Sobre la intervención estatal en la economía nacional, nos encontramos:

**Artículo 282:** establece la potestad del Estado para intervenir en la economía y regular actividades productivas cuando el interés público lo amerite. Esta facultad se fundamenta en la necesidad de garantizar un desarrollo económico, equitativo y sostenible, evitando que la concentración del poder económico en actores privados, vulnere el bienestar colectivo. En este sentido, el Estado puede dictar directrices económicas, fomentar la inversión en sectores estratégicos y supervisar la participación del sector privado en actividades esenciales como la energía, el agua y las telecomunicaciones. Un ejemplo de esta intervención se observa en la regulación de servicios públicos, donde el gobierno puede operar directamente a través de empresas estatales o conceder permisos a privados bajo estrictos mecanismos de control. De esta manera, la intervención estatal no sólo protege los derechos de los ciudadanos, sino que también corrige distorsiones socioeconómicas que puedan afectar la competencia y la accesibilidad a bienes y servicios fundamentales.

La intervención estatal en el control de precios:

**Artículo 284:** El papel del Estado en la regulación de los precios de productos y servicios, especialmente en los bienes de consumo básico, es ejercido para asegurar el

acceso a estos productos indispensables. En Panamá, el gobierno posee la facultad de regular precios, definir tarifas y supervisar la calidad de estos productos, particularmente cuando existen riesgos de alteración del mercado que impacten a la población.

Esta acción tiene como objetivo prevenir comportamientos abusivos, como el acaparamiento o la especulación, y asegurar que los precios sean equitativos para los consumidores sin afectar la viabilidad de los productores. No obstante, esta normativa debe fundamentarse en análisis y estudios de mercado para garantizar un equilibrio en los precios fijados, previniendo impactos adversos como la falta de suministro o el incremento de la informalidad.

### 5. Marco legal de la Contraloría General de la República como entidad interventora

La Contraloría General de la República desempeña un papel clave en la supervisión del uso de los fondos públicos, tanto en el sector público como en las actividades privadas que involucran recursos del Estado. La Ley 32 de 1984 establece las funciones y atribuciones de este órgano, mientras que la Ley 351 de 2022 introduce reformas para fortalecer su capacidad de control y fiscalización.

En primer lugar, la creación de la Contraloría General como un organismo autónomo le otorga la responsabilidad de velar por el uso adecuado de los recursos públicos. Su capacidad de realizar auditorías y supervisar contratos y concesiones es fundamental para garantizar la transparencia y eficiencia en la gestión de los recursos del Estado. Por ejemplo, en el caso de una concesión para operar un puerto, la Contraloría tiene la capacidad de auditar los pagos y beneficios generados por la concesionaria, asegurándose de que los recursos públicos se utilicen de manera adecuada.

La fiscalización es otro de los aspectos clave en la función de la Contraloría. La Ley 32 de 1984 establece la facultad que tiene para realizar auditorías e investigaciones sobre las entidades públicas y los contratos celebrados por el Estado. Esta función resulta esencial para evitar el mal manejo de los fondos públicos, ya que la Contraloría tiene la capacidad de emitir informes detallados sobre la gestión financiera de los contratos de concesión. Si una concesionaria no cumple con las condiciones del contrato o incurre en irregularidades, la Contraloría puede intervenir para corregir la situación y sancionar a los responsables.

Con la reforma de la Ley 351 de 2022, las atribuciones de la Contraloría se amplían aún más, permitiéndole actuar de manera más proactiva. Ahora, la Contraloría puede realizar auditorías de oficio, sin necesidad de esperar una denuncia externa, lo que le permite identificar irregularidades de forma temprana y actuar rápidamente. Esta mayor autonomía y capacidad de acción inmediata asegura que los procedimientos de fiscalización sean más rápidos y eficaces. En caso de retrasos en la ejecución de proyectos concesionados, como la construcción de un puerto, la Contraloría tiene la facultad de investigar las causas y garantizar que los plazos y condiciones del contrato se cumplan adecuadamente.

### 6. Conclusiones

La intervención del Estado es una herramienta fundamental para corregir desequilibrios socioeconómicos y garantizar el bienestar de la sociedad. Su ejercicio debe basarse en principios de legalidad, asegurando que cualquier acción estatal esté respaldada por normas jurídicas y justificada por el interés público. No obstante, esta intervención debe ser equilibrada, evitando el abuso de poder y el control arbitrario, como ocurre en sistemas autoritarios.

La intervención se justifica frente a distorsiones

sociales y económicas como la desigualdad, la exclusión social, los monopolios, la crisis de gobernabilidad y la concentración de poder.

En resumen, el Estado tiene la responsabilidad de intervenir cuando sea necesario para corregir injusticias y promover la eficiencia y la justicia en el funcionamiento de la sociedad.

### 7. Referencias bibliográficas

#### Normas Jurídicas

Constitución Política de la República de Panamá.

La Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, “Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.” G.O. 20188 de 20 de noviembre de 1984.

Ley 351 de 22 de diciembre de 2022, “que modifica y adiciona Artículos a la Ley 32 de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República, y modifica la Ley 67 de 2008, que desarrolla la Jurisdicción de Cuentas.” G.O. 29687-C de 22 de diciembre de 2022.

#### Artículos

[Real Academia Española. \(2024\). Diccionario de la lengua española \(23.ª ed., versión 23.8 en línea\).](#)

[Uribe Escobar, R. \(1947\). El intervencionismo de Estado. Estudios de Derecho, 9\(25\), 110–112.](#)

[Corrales Valles, J. E. \(2021\). Intervencionismo de Estado: Elemento característico del modelo de desarrollo económico de Venezuela durante los últimos 20 años. Una mirada onto axiológica. Revista Arbitrada del CIEG - Centro de Investigación y Estudios Gerenciales, \(51\), 171-181.](#)

## Reflexiones sobre un Canal netamente panameño

**Jorge A. Berrocal Siles-Meléndez**

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



*El Canal de Panamá es:  
“la mayor libertad que el hombre se haya permitido con la naturaleza”<sup>1</sup>.*

James Bryce

### **Panamá, así construimos tu historia.**

Desde épocas tan remotas como el año 8000 A.C., el Istmo de Panamá, era utilizado como una ruta de tránsito por el hombre prehistórico, que emigraba a través de Centroamérica para establecerse en Sur América. No fue sino hasta 1502, que Cristóbal Colón, en su cuarto viaje de exploración y, navegando bajo la bandera de España, llegó a nuestro istmo.

La muy “noble y leal” ciudad de Panamá, no fue fundada en este lugar, porque la tierra era apta para la agricultura o ganadería; las razones fueron muy diferentes; los españoles entendieron rápidamente el destino del país: **camino de paso, puente de riqueza ajena, tránsito.**

Es con el descubrimiento del Mar del Sur, el 25 de septiembre de 1513, que se institucionaliza la función de tránsito bajo el dominio del sistema colonial ibérico, teniendo a Portobelo como

terminal del Atlántico y a Panamá, fundada en 1519 como contraparte del Pacífico. Este es el punto de partida que dibujó al país como zona de tránsito y a la ciudad, como nervio principal de lo que llamamos transitismo. Entre 1513 y 1660, el 60 % del oro y la plata que iba rumbo a España pasó por esta ciudad que contaba con 400 casas y 3,500 habitantes de los cuales 3,000 eran esclavos.

España inició la colonización del Istmo en 1510, y en 1534 el Rey Carlos V de España, ordenó los primeros estudios topográficos para la construcción de un Canal por una sección del Istmo de 80 kilómetros de ancho; aunque la construcción de dicho Canal estuvo más allá de sus capacidades, los españoles lograron pavimentar con guijarros los caminos para las mulas que cargaban toneladas de oro procedentes del Perú con destino a España. Aún quedaban vestigios del Camino de Cruces.

En 1850, por interés de los Estados Unidos de

América, se inició la construcción del Ferrocarril de Panamá, justo a tiempo para hacer una fortuna transportando buscadores de oro que iban rumbo a California. Estos llegaban al Istmo por mar, lo cruzaban y continuaban la travesía en barco. En 1885 empieza a funcionar formalmente el primer ferrocarril por las costas de América y del que se dice yace un obrero muerto debajo de cada durmiente. Treinta años más tarde, en 1880 Ferdinand de Lesseps, quien acababa de triunfar en la construcción del Canal de Suez, vendió acciones a millones de franceses a fin de financiar la construcción de un Canal en Panamá. Pero la considerable habilidad de los ingenieros franceses no fue suficiente para vencer las enfermedades y la geografía que encontraron en el Istmo, o para compensar la mala administración en Francia que llevó a la ruina a la empresa antes de finalizar el siglo.

El 18 de noviembre de 1903, después de la separación de Panamá de Colombia, Panamá y los Estados Unidos de América firmaron un Tratado mediante el cual emprendieron la construcción de un Canal interoceánico a través del Istmo de Panamá. Al año siguiente, los Estados Unidos de América, compraron los derechos y propiedades de la Compañía del Canal Francés a un costo de 40 millones de dólares, dando cumplimiento a la Ley Spooner, e iniciaron la construcción del precitado Canal.

Tomó 10 años, el trabajo de más de 75,000 hombres y mujeres, y unos 400 millones de dólares para completar la obra. Los constructores del Canal enfrentaron problemas sin precedentes; enfermedades tropicales; la extraordinaria geología del Istmo, que hizo de los derrumbes de tierra un constante peligro; el enorme tamaño de las esclusas y el volumen de excavación requerido; y la necesidad de establecer nuevas comunidades, importar hasta el último clavo y organizar el trabajo en una escala jamás antes vista.

A pesar que la mayoría de los nombres de los hombres y mujeres que trabajaron en la construcción del Canal de Panamá, han sido olvidados, su legado sigue vivo.

Entre los más recordados está el Coronel William C. Gorgas y su equipo médico, a quienes se les acredita la erradicación de la fiebre amarilla del Istmo y, el control de la malaria. Igualmente está, el Ingeniero jefe John F. Stevens, nombrado por el Presidente Theodore Roosevelt en reemplazo de John F. Wallace, quien renuncia, dado los graves problemas administrativos que presentaba su administración, desde junio de 1905.

Decisión difícil. El presidente Roosevelt designa al Coronel George Washington Goethals, para reemplazar al ingeniero Stevens, diciendo que el Canal sería ahora construido por “hombres que permanecerán en el trabajo hasta que yo me cansé de tenerlos allí, o hasta que yo les diga que pueden abandonarlo; afirmando, *“deberé encargarle el trabajo al ejército”<sup>1</sup>*.”

El Canal abrió sus compuertas al tráfico marítimo mundial, el 15 de agosto de 1914 y desde entonces, se han realizado más de 1.2 millones de tránsitos por la ruta canalera.

La Historia suele ser en ocasiones, larga como el infinito, pero la *“Historia del Canal de Panamá y de la problemática canalera”*, se recoge de manera cronológica desde épocas tan remotas como otrora mencionáramos, desde el año 8000 A.C., porque desde entonces fue utilizado el Istmo, como ruta de tránsito por el hombre prehistórico emigrante. Así pues, es por ello, que nunca podremos olvidar las fechas, los sitios, momentos, actos, nombres y acontecimientos célebres e históricos que han marcado a la Patria, y producto de ello, la han ubicado en un sitio privilegiado, sin competentes, caracterizándola

1. (James Bryce, vizconde Bryce; Belfast, 1838 - Sidmouth, 1922) Historiador, político y escritor británico. Fue una de las personalidades más relevantes del período victoriano, especialmente famoso por su estudio de la Constitución de Estados Unidos, que se considera todavía como una obra clásica en la materia.

James Bryce fue un destacado político, historiador y diplomático británico, conocido por su profunda influencia en la política y la cultura de su tiempo. Nació el 10 de mayo de 1838 en Belfast, Irlanda del Norte. Desde joven, mostró un interés notable por el conocimiento y la educación, lo que lo llevó a estudiar en el prestigioso Trinity College de Dublín. Allí, Bryce no solo se destacó académicamente, sino que también desarrolló un interés por la historia y la política, temas que marcarían su carrera en los años venideros. Su obra más famosa, «The American Commonwealth», se basa en sus observaciones sobre la democracia estadounidense y se considera un texto fundamental en el estudio de la política comparada.

1 Harp, Susan, “Ingeniero Jefe dirigió proyecto del Canal hasta el final”. Spillway del Canal de Panamá. Edición del 25 de marzo de 1994.

como Puente del Mundo y Corazón del Universo.

Es entonces, cuando debemos tener presente que en materia internacional, un Tratado constituye la libre voluntad, unilateral o bilateral de las partes, en hacer o no hacer; siendo que, en el ámbito marítimo internacional Panamá posee la obra de ingeniería más grande de todos los tiempos; así James Bryce, un visionario historiador, llamó al Canal de Panamá **“la mayor libertad que el hombre se haya permitido con la naturaleza”**.

Esa retórica que tanto hacemos de nuestra historia patria, concluye al final del día con un aspecto tan importante como lo es la “Neutralidad del Canal de Panamá en el Siglo XXI”; siendo ésta, una institución de derecho internacional, que ha sufrido cambios e igualmente ha evolucionado en el tiempo y en el espacio. De ahí, que la institución de neutralidad que conocemos hoy en día, por completa e incompleta que sea, es el resultado de una serie de circunstancias, actitudes y necesidades experimentadas por los diversos pueblos que habitan la tierra, en su afán por buscar lo mejor para sí mismos.

A guisa de ejemplo, deviene imperativo señalar que la institución de la neutralidad, tiene su origen eminentemente consuetudinario, fundado en la práctica de terceros países, que al tomar parte activa frente a un conflicto armado adquieren derecho y obligaciones. La institución fue codificada por los Convenios de Paz de la Haya de 1899 y 1907, según los cuales la neutralidad es un acto de régimen jurídico internacional que contiene un conjunto de derechos y obligaciones; apareciendo primero, frente a las acciones bélicas en el mar y, posteriormente en los conflictos armados en tierra teniendo como finalidad inicial el respeto a los intereses, especialmente comerciales, de los Estados neutrales frente a los beligerantes. A lo largo del siglo XVIII la neutralidad siguió,

en general, la regla del Consulado del Mar<sup>2</sup> según la cual los buques neutrales podían ser capturados, mientras que los bienes neutrales en buques enemigos tenían que ser devueltos.

Para nosotros, y al mejor decir de la reconocida escritora y metafísica venezolana Conny Méndez, en palabras de a centavo, la neutralidad constituye la posición que adopta un Estado, cuando en ocasión de una guerra entre otros Estados, o una contienda civil, se decide a permanecer al margen del conflicto y así lo declara de acuerdo con el principio de no intervención.

Hasta aquí, podemos reflexionar que todos estos sucesos, acontecimientos, incidencias o escenarios, surtidos en el territorio panameño, con una evolución fidedigna impresionante, nos hablan de una historia, su presente y su futuro, de una Nación quizás chica territorialmente hablando, pero que desde hace muchos siglos atrás, constituye el eslabón más importante del hemisferio, uniendo de manera única e impresionante, dos mares, dos continentes, dos mundos.

Los retos que trajo consigo el nuevo milenio en el ámbito marítimo, mundial e internacional, emplazaban al desafío, a la determinación y al éxito hoy alcanzado por Panamá, y la octava maravilla del mundo: “El Canal de Panamá”.

Hace cuarenta y ocho años desde aquel 7 de septiembre de 1977, en que fueron firmados en la Sede de la Organización de los Estados Americanos (OEA), en Washington, los Tratados Torrijos-Carter; unos de esos pactos es el “Tratado del Canal de Panamá”, que culminó el 31 de diciembre de 1999, y el otro, el “Tratado de Neutralidad Permanente”, sin fecha de expiración.

<sup>2</sup> El Consulado del Mar fue uno de los Códigos marítimos más importantes vigentes en las costas del Mediterráneo, de España, de Italia y hasta del archipiélago, después de Carlos V.

Para aquella época, se decía que el hombre progenitor de esos tratados públicamente exclamó el día de la firma de los mismos, una frase que ha sido considerada como la confesión de haber pactado con Estados Unidos de América, la autorización para que esa potencia intervenga o interviniera militarmente en Panamá, y dijo así: **“... y porque estamos pactando un Tratado de Neutralidad que nos coloca bajo el paraguas del Pentágono, pacto este, que de no ser administrado por las futuras generaciones, puede convertirse en instrumento de permanente intervención”**.

Pero es todo lo contrario, creemos en lo particular, que el representante de Panamá en dicho acto trascendental e histórico, lejos de comprometer a la patria, **la liberó para siempre de un enclave colonial**.

Ningún panameño podría desconocer que el Tratado concerniente a la Neutralidad Permanente del Canal, jurídicamente es un pacto bilateral cuyos signatarios son Estados Unidos de América y la República de Panamá; dicho Convenio somete al régimen de la neutralidad permanente el Canal, con un Protocolo abierto a la adhesión de todos los Estados del Mundo. Es así pues, como su primera disposición normativa, establece la condición de neutralidad permanente, basada en el concepto que tal neutralidad es un acto voluntario y discrecional de libre decisión del estado que la declara; no se establece en consecuencia, por tratado. Lo que se establece por tratado, es la neutralización o la neutralidad permanente, esta última puede limitarse a una parte del territorio de un Estado (canal, estrecho, etc).

Además, el hecho que según el texto, la República de Panamá, sea únicamente la que declara la neutralidad del Canal, no tiene relevancia jurídica, pues es conocido por todos, que tal decisión fue convenida por un Acuerdo Internacional (Tratado Concerniente a

la Neutralidad Permanente y el Funcionamiento del Canal), en consecuencia, desaparece de acto unilateral.

Así pues, fue un hecho notorio que el Senado de los Estados Unidos de América, dio su consentimiento para que el Presidente de aquel momento histórico (JC), ratificara el Tratado de Neutralidad el 16 de marzo de 1978, pero con enmiendas, condiciones, reservas y entendimientos, que debían ser incluidas en el instrumento de ratificación que se canjearía. Igual ocurrió con el Tratado del Canal de Panamá, cuando el 18 de abril de 1978, el Senado hizo otro tanto, pero con reservas y entendimientos.

Las reflexiones que hoy nos debemos hacer, son bajo el contexto de ese acontecimiento histórico, imborrable, permanente, trascendental e irreversible, que supuestamente está contenido intrínsecamente en la redacción del Tratado de Neutralidad Permanente del Canal de Panamá. Es bajo ese cuerpo normativo “incondicional”, que debemos reflexionar puntualmente lo siguiente:

Como señaláramos en párrafos anteriores, el Senado de los Estados Unidos de América dio su consentimiento, para el perfeccionamiento del Tratado de Neutralidad; no obstante, impusieron de manera simultánea al instrumento de derecho internacional (el Tratado), enmiendas, condiciones, reservas y entendimientos, pero saben los panameños, que entre esos cambios<sup>3</sup> al Tratado incluidos en el Senado, están la condición 1 o Reserva DeConcini, introducida por el Senador Dennis DeConcini, donde se habla sobre el uso de fuerza militar de Estados Unidos de América en Panamá, y la condición 2 o Reserva Nunn, propuesta por el Senador Sam Nunn, donde se dejó abierta la puerta para concertar acuerdos para establecer fuerzas militares de Estados Unidos de América en Panamá.

<sup>3</sup> Cambios respecto al contenido de los Tratados Torrijos-Carter.

La primera<sup>4</sup>, se refiere a que; no obstante, las estipulaciones del artículo V (del Tratado de Neutralidad), o cualesquiera otra estipulación del tratado, si el Canal fuere cerrado o se interfiera con su funcionamiento, la República de Panamá y los Estados Unidos, cada uno tendrá independientemente, el derecho de tomar las medidas que consideren necesarias, de conformidad con sus procedimientos constitucionales, incluyendo el uso de la fuerza militar en el territorio nacional, para reabrir el Canal o reanudar las operaciones según fuere el caso.

En tanto la segunda<sup>5</sup>, dispone que nada en este tratado impedirá que la República de Panamá ni a los Estados Unidos de América, de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales, concertar cualquier acuerdo o arreglo entre los dos países, para facilitar en cualquier momento posterior al 31 de diciembre de 1999, el cumplimiento de sus responsabilidades para mantener el régimen de neutralidad establecido en el tratado, incluyendo acuerdos o arreglos para el establecimiento de cualesquiera fuerza militar estadounidense o mantenimiento en la República de Panamá, en sitios de defensa con posterioridad a dicha fecha, que Panamá y los Estados Unidos puedan considerar necesario o apropiados.

Ello significa que quienes se adhirieron al Protocolo de Neutralidad, aceptaron la Enmienda Nunn; es decir, que Panamá negocie bases militares; y que esas bases militares en suelo panameño después del año 2000, no contradecirían el Tratado de Neutralidad.

Es una realidad luego entonces, que el Tratado de Neutralidad según los Estados Unidos de América, garantizaba la neutralidad del Canal y de la República de Panamá, pero a un alto precio; ellos, convertían esa obligación de garantiza la neutralidad en un derecho para intervenir en el

4 La Reserva DeConcini.  
5 La Reserva Nunn.

territorio nacional, cuando consideren amenaza el Canal.

Consideramos que los norteamericanos no confeccionaron el tratado de Neutralidad con el fin de amparar una invasión militar, sino más bien como un mecanismo de auto protección frente a las medidas que tomaría la República de Panamá en el funcionamiento del Canal.

Debemos tener bien claro, que se necesita un verdadero sentido de neutralidad, y no la que contempla el actual pacto de neutralidad que permite a los Estados Unidos de América, el derecho a intervenir en la República de Panamá para defender el canal.

Por otra parte, sabrán los panameños que de acuerdo al Tratado de Montería, fue a partir del 1 de enero de 2000, la República de Colombia puede utilizar el Canal de Panamá para transportar armas y soldados. Fue a partir del mediodía, hora de Panamá, que el 31 de diciembre de 1999 se activó dicho Tratado (ya vigente desde hacía 20 años), que bajo la égida del Estado panameño, permite al gobierno de Colombia, transportar por el Canal de Panamá sus tropas, sus naves y materiales de guerra sin pagar ningún peaje.

Así mismo tiempo, la armada de los Estados Unidos de América, seguirá surcando hacia los mares por intermedio de la acuática, como lo estipula el Tratado de Neutralidad; el derecho que se abroga Estados Unidos con el pacto de Neutralidad, incluye el tránsito expedito por el Canal y el derecho a situarse en la “cabeza de la fila”.

El Tratado de Montería constituye más que una concesión del gobierno panameño al gobierno norteamericano, que una concesión del gobierno panameño al colombiano, pues Panamá no estaba obligada a otorgar a Colombia lo derechos de tránsito sobre el canal, que los Estados

Unidos les concedió con el Tratado Thompson-Urrutia. Y es que el artículo III del Tratado de Neutralidad es taxativo en lo relativo al tránsito de las naves de guerra del mundo: “Las naves de guerra y las naves auxiliares de todas las naciones tendrán en todo tiempo el derecho de transitar por el Canal, independientemente de su funcionamiento interno...”.

El Tratado de Neutralidad Permanente obligó a la República de Panamá a otorgar ventajas a Colombia en el tránsito de su marina armada, como a ningún otro país del mundo, a excepción de Estados Unidos de América. En el artículo VI, se dispuso que mientras los Estados Unidos tuviese la responsabilidad por el funcionamiento del Canal, podría continuar otorgando a Colombia, libre de peajes, el tránsito por el Canal de Panamá de sus tropas, naves y materiales de guerra. Igualmente este Tratado preveía la posibilidad de que Panamá otorgue a Estados Unidos, el derecho de tener el Canal militarizado aún después del año 2000.

Debemos tener siempre presente, que la agresión consignada en estos tratados, constriñen nuestra soberanía e integridad territorial, porque el manejo del Canal será siempre un asunto interno de Panamá.

Escrito ha quedado en la historia de la República de Panamá y, que es del conocimiento del internacional, así como de todos los Estados del mundo, que la Nación panameña asumió la responsabilidad total por la administración, operación y mantenimiento del Canal de Panamá el 31 de diciembre de 1999.

Una última reflexión nos hacer recapacitar, y saber, que Panamá debe iniciar una neutralización absoluta y total del territorio nacional, de manera tal, que desde esta posición podamos caminar por el sendero de la cooperación en todo sentido, con todos los países, sin favoritismos y sin sometimiento que es a los que nos conducen

los Tratados de Montería y de San José.

Finalizamos estas consideraciones y/o reflexiones personales, haciendo eco de nuestras propias palabras, anteriormente advertidas:

*“Nunca podremos olvidar las fechas, los sitios, momentos, actos, nombres y acontecimientos célebres e históricos que han marcado a la patria, y producto de ello, la han ubicado en un sitial privilegiado, sin competentes, caracterizándola como Puente del Mundo y Corazón del Universo.”*  
El Canal, institución gubernamental del Estado panameño, creada por Constitución y organizada mediante la Ley No.19 de 11 de junio de 1997.

*“No olvidemos que la historia está frente a nosotros, y que somos responsables ante nuestras generaciones venideras de lo que decidamos hoy; recuérdese que demasiada confianza en los norteamericanos, solo nos traerá remordimientos tardíos.*

*Pensemos que, antes de todas nuestras ilusiones, está un deber para la patria y para con nuestros hijos:*

*El de conservar íntegro el patrimonio nacional que nos legaron nuestros padres.”*

Belisario Porras, 1903.

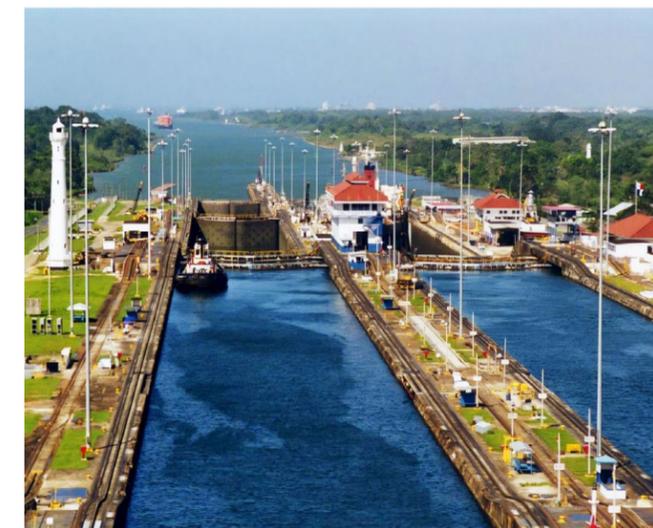


Figura 1. Canal de Panamá  
Fuente: <https://www.iagua.es>

## De las Declaraciones, acuerdos, reservas y enmiendas al Tratado Torrijos-Carter: DeConcini, Church, Nunn

**Gisel Alejandra Olmedo**

Abogada de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de la Procuraduría de la Administración. Docente Universitaria.  
<https://orcid.org/0000-0002-0064-5699>



### Contenido

1. Breve referencia histórica de las relaciones de la República de Panamá con Estados Unidos de América. 2. Aspectos importantes del Tratado Torrijos-Carter. 3. Declaraciones y Acuerdos: ¿cuáles son sus diferencias? 4. Declaración Moreno Bunker (3 de abril de 1964). 5. El acuerdo de los 8 puntos: Acuerdos Tack Kissinger (7 de febrero de 1974). 6. Qué son las reservas y enmiendas de un tratado? 7. Reserva DeConcini (1978). 8. Enmienda Church (1978). 9. Reserva Nunn (1978) 10. Enmienda Leadership (1978). 11. Cuadro Comparativo de las principales enmiendas y reservas. 12. Conclusión. 13. Referencias Bibliográficas.

### Resumen

El sueño de un canal panameño se cumple el 7 de septiembre de 1977, en la sede de la Organización de los Estados Americanos (OEA), cuando el entonces presidente estadounidense James Earl Carter y el jefe del gobierno panameño Omar Torrijos Herrera, firmaron los «Tratados Torrijos-Carter», que sellaron con detalles la reversión del Canal a Panamá y ponían fin a la presencia militar de EE.UU. el 31 de diciembre de 1999. Detrás de la firma de los tratados, se desarrolló un duro proceso de ratificación en el Senado de Estados Unidos, y en este proceso se destacaron tres senadores demócratas: Dennis Webster DeConcini, Frank Forrester Church III y Samuel Augustus Nunn Jr., que patrocinaron reservas y enmiendas al Tratado, que fueron aceptadas por el general Torrijos, en su condición de jefe de Gobierno de la República de Panamá.

Hoy, nuestro país celebra la materialización de un sueño: 25 años de administración panameña del Canal, tras una ardua lucha social, diplomática y generacional.

### Abstract

The dream of a Panamanian canal was fulfilled on September 7, 1977, at the headquarters of the Organization of American States (OAS), when then US President James Earl Carter and the head of the Panamanian government, Omar Torrijos Herrera, signed the “Torrijos-Carter Treaties”, which sealed in detail the reversion of the Canal to Panama and put an end to the US military presence on December 31, 1999. Behind the signing of the treaties, a tough ratification process was developed in the United States Senate, and in this process three Democratic senators stood out: Dennis Webster DeConcini, Frank Forrester Church III and Samuel Augustus Nunn Jr., who sponsored reservations and amendments to the Treaty, which were accepted by General Torrijos, in his capacity as head of the Government of the Republic of Panama.

Today, our country celebrates the materialization of a dream: 25 years of Panamanian administration of the Canal, after an arduous social, diplomatic and generational struggle.

### Palabras claves

Canal de Panamá, Derecho Internacional Público, Tratado Torrijos-Carter, Tratado del Canal de Panamá, Tratado de Neutralidad permanente, Convención de Viena, reserva, enmienda, acuerdo, declaración, declaración Moreno Bunker, Acuerdos Tack Kissinger, reserva DeConcini, enmienda Church, reserva Nunn, enmienda Leadership, principio de no intervención.

### Keywords

Panama Canal, Public International Law, Torrijos-Carter Treaty, Panama Canal Treaty, Permanent Neutrality Treaty, Vienna Convention, reservation, amendment, agreement, declaration, Moreno Bunker declaration, Tack Kissinger Agreements, DeConcini reservation, Church amendment, Nunn reservation, Leadership amendment, principle of non-intervention.

*“La razón más importante —la única razón— para ratificar los tratados es que están en el más alto interés nacional de los Estados Unidos y fortalecerán nuestra posición en el mundo. Nuestros intereses de seguridad serán más sólidos. Nuestras oportunidades comerciales mejorarán. Demostraremos que, como un país grande y poderoso, somos capaces de tratar de manera justa y honorable a una nación soberana, orgullosa pero más pequeña. Cumpliremos nuestro compromiso con aquellos involucrados en el comercio mundial de que el Canal de Panamá estará abierto y disponible para ser utilizado por sus barcos —a un costo razonable y competitivo— tanto ahora como en el futuro.”*

*Fragmento del discurso del presidente Jimmy Carter, dirigido a sus compatriotas desde la Casa Blanca el 1 de febrero de 1978.*

### 1. Breve referencia histórica de las relaciones de la República de Panamá con Estados Unidos de América

Consideramos de suma importancia, realizar para nuestros lectores, una breve referencia histórica del contexto que envolvió la ratificación de los Tratados Torrijos-Carter y, tal como ha expresado la autora panameña Ana Elena Porras, “para comprender la relevancia de la historia de las relaciones entre ambos países, debemos en primera instancia plantearnos el valor de la memoria y el sentido de la historia” (Porras, 2022).

La historia de las relaciones entre la República de Panamá y Estados Unidos, han sido complejas y marcadas por eventos significativos que han definido su interacción a lo largo de más de un siglo. Para una mejor comprensión de la misma, presentamos un resumen de los hitos más importantes en esta relación:

#### a. Siglo XIX y principios del XX

Intereses en la región: Desde mediados del

siglo XIX, Estados Unidos mostró interés en la construcción de un canal que conectara el Océano Atlántico con el Océano Pacífico, lo que facilitaría el comercio y la movilidad naval.

La separación de Panamá de Colombia: En 1903, Panamá se separó de Colombia con el apoyo de Estados Unidos. La intervención estadounidense fue motivada por el deseo de controlar la construcción del canal y asegurar sus intereses en la región.

#### b. Construcción del Canal de Panamá

Tratado Hay-Bunau-Varilla (1903): Poco después de la separación, se firmó este tratado que otorgó a Estados Unidos el control de la Zona del Canal a cambio de una compensación económica.

Construcción y operación: El Canal de Panamá fue inaugurado en 1914 y se convirtió en un punto estratégico para el comercio mundial. Estados Unidos administró el canal y la zona circundante durante casi 70 años.

### c. Relaciones durante el siglo XX

Relaciones tensas: Esto se vio reflejado en protestas, movimientos nacionalistas en Panamá y ruptura de las relaciones diplomáticas entre ambos países.

Tratados Torrijos-Carter (1977): Estos tratados, firmados por el jefe del gobierno panameño Omar Torrijos y el presidente estadounidense Jimmy Carter, establecieron un cronograma para la transferencia del control del canal a Panamá. Los tratados fueron un hito en la soberanía panameña y marcaron un cambio en la relación entre ambos países.

### d. La Transferencia del Canal

Operación del Canal por Panamá: El 31 de diciembre de 1999, Panamá asumió el control total del Canal de Panamá, lo que marcó el fin de casi un siglo de dominio estadounidense en la zona.

### e. Relaciones contemporáneas

Cooperación y comercio: Desde la transferencia del canal, las relaciones han evolucionado hacia una cooperación más mutua, enfocándose en temas de comercio, seguridad y desarrollo económico. Ambos países han trabajado juntos en iniciativas para combatir el narcotráfico y el crimen organizado.

Acuerdos comerciales: En 2012, Panamá y Estados Unidos firmaron un Tratado de Libre Comercio que ha fortalecido los lazos económicos entre ambos países.

En resumen, la relación entre Panamá y Estados Unidos ha pasado de ser una relación tensa a una relación más equilibrada y cooperativa. Sin embargo, la historia compartida sigue influyendo en las dinámicas actuales entre ambos países.

## 2. Aspectos importantes del Tratado Torrijos-Carter

Hecho el breve contexto histórico, nos referiremos

a los aspectos relevantes del Tratado Torrijos-Carter, firmado en 1977 entre los Estados Unidos y la República de Panamá; que está conformado por dos tratados: El Tratado del Canal y el Tratado de Neutralidad permanente y funcionamiento del canal.

En cuanto al Tratado del Canal de Panamá, menciono alguno de los puntos más importantes:

- **Soberanía:** El tratado reconoció la soberanía de Panamá sobre la Zona del Canal, que había estado bajo control estadounidense desde 1903.
- **Transferencia de control:** Se acordó que el control del Canal sería transferido gradualmente a Panamá, con una fecha límite de 1999.
- **Neutralidad del Canal:** Se estableció la neutralidad permanente del Canal, permitiendo su uso por cualquier país (en paz, sin discriminación).
- **Reversiones:** Panamá recibiría el 60% de las tierras y la infraestructura en la Zona del Canal, incluyendo el ferrocarril y los puertos de Balboa y Cristóbal.
- **Compensaciones:** Estados Unidos pagaría a Panamá por los servicios públicos que presta en las áreas revertidas y una suma proporcional de los peajes del Canal.

### Aspectos Relevantes del Tratado de Neutralidad Permanente y Funcionamiento del Canal de 1977

- **Neutralidad del Canal:** El Canal de Panamá debe ser neutral en tiempos de paz y guerra, permitiendo el tránsito seguro y equitativo de todas las naves de cualquier país.
- **Seguridad y eficiencia:** El canal debe ser manejado de manera eficiente y segura, con reglas justas y razonables para la navegación.

- **Peajes y derechos:** Los peajes y derechos por el tránsito deben ser justos y consistentes con el derecho internacional.

- **Responsabilidad financiera:** Las naves en tránsito deben establecer claramente su responsabilidad financiera por posibles daños durante su paso por el canal.

- **Servicios Conexos:** Se deben proporcionar los servicios necesarios para el tránsito seguro y eficiente en el Canal.

El 7 de septiembre de 1977, Jimmy Carter y Omar Torrijos firmaron el Tratado en Washington D.C., un evento que fue celebrado en Panamá como una victoria histórica. Luego de la firma de los Tratados en la Sede de la Organización de los Estados Americanos (OEA) vino un periodo muy tenso: la espera por la ratificación en el Senado estadounidense (ACP, 2024).

La ratificación de un tratado, de acuerdo al artículo 2 de la Convención de Viena<sup>1</sup> referente al Derecho de los Tratados, lo define como un “*acto internacional por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado*”, asimismo en su artículo 11, se establece que la ratificación constituye en una de las formas en que un Estado manifiesta su consentimiento (aceptación) en obligarse por un tratado.

Así pues, los Tratados Torrijos-Carter fueron ratificados en Estados Unidos el 16 de marzo de 1978 por el Senado con el siguiente preámbulo:

*“La República de Panamá y los Estados Unidos de América, actuando en armonía con la Declaración Conjunta emitida el 3 de abril de 1964 por los representantes de los gobiernos de la República de Panamá y de los Estados Unidos de América y la Declaración de Principios del 7 de febrero de 1974, rubricada por el Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Panamá y el Secretario de Estado de los Estados Unidos*

<sup>1</sup> Adoptada por la República de Panamá mediante Ley 17 de 31 de octubre de 1979, publicada en la Gaceta Oficial 19,106 de 7 de julio de 1980.

*de América y reconociendo la soberanía de la República de Panamá sobre su territorio, han decidido abrogar los tratados anteriores pertinentes al Canal de Panamá y celebrar un nuevo tratado que sirva como base para una nueva relación entre ambos países...”*  
(Lo resaltado es nuestro).

Por lo tanto, el preámbulo de los tratados está conformado por la Declaración Moreno Bunker y los Acuerdos Tack-Kissinger.

### 3. Declaraciones y Acuerdos: ¿cuáles son sus diferencias?

En el contexto de los tratados internacionales, un “acuerdo” y una “declaración” son dos conceptos diferentes que tienen implicaciones distintas.

- a. Acuerdo:

Un acuerdo es un compromiso formal entre dos o más partes, que establece obligaciones y derechos específicos. Estos pueden ser jurídicamente vinculantes, lo que significa que las partes están legalmente obligadas a cumplir con lo que han acordado. Los acuerdos suelen detallar las condiciones, términos y disposiciones que las partes deben seguir. Ejemplos de acuerdos incluyen tratados, convenios y pactos.

- b. Declaración:

Una declaración, por otro lado, es una manifestación de intenciones o principios que no necesariamente crea obligaciones legales. Las declaraciones pueden expresar posiciones comunes, principios o aspiraciones de las partes, pero generalmente no tienen el mismo peso legal que un acuerdo. Un ejemplo común de declaraciones son las declaraciones de derechos humanos o las resoluciones adoptadas en conferencias internacionales.

En resumen, la principal diferencia radica en que un acuerdo establece compromisos jurídicamente vinculantes, mientras que una declaración expresa intenciones o principios sin

crear obligaciones legales.

#### 4. Declaración Moreno Bunker (3 de abril de 1964)

Tras la ruptura de las relaciones diplomáticas por el presidente panameño Roberto F. Chiari tras los sucesos del 9 de enero de 1964, ese mismo año el 3 de abril, se inician las negociaciones por el restablecimiento de las relaciones diplomáticas con gestiones encabezadas por la OEA ante los gobiernos de Panamá y Estados Unidos, donde Miguel Moreno y Ellsworth Bunker firman la declaración conjunta.

Su objetivo fue restablecer relaciones diplomáticas y designar embajadores que procuraran la pronta eliminación de las causas de conflicto. Los embajadores iniciaron de inmediato los procedimientos necesarios para llegar a un convenio justo y equitativo, tendientes a eliminar los conflictos relativos al Canal de Panamá y resolver otros problemas existentes.

La firma de esta Declaración, fue el paso diplomático inicial que, tras años de negociaciones, concluiría en la entrega del Canal y su zona aledaña a Panamá y el retiro militar de las bases de Estados Unidos de América.

#### 5. El acuerdo de los 8 puntos: Acuerdos Tack-Kissinger (7 de febrero de 1974)

Los Acuerdos Tack-Kissinger fueron firmados el 7 de febrero de 1974, en la ciudad de Panamá entre Juan Antonio Tack (canciller panameño) y Henry Kissinger (secretario de estado de los Estados Unidos), donde se establecieron principios básicos para el nuevo entendimiento entre ambos países, ya que en años anteriores ambos fueron conflictivos entorno a las negociaciones sobre el Canal de Panamá. Estos principios servirían de discusión y negociación sobre los cuales se llegaría a un nuevo convenio.

Resumido, los acuerdos estipulaban lo siguiente (ACP, www.pancanal.com, s.f.):

1. El Tratado de 1903 y sus enmiendas

serán abrogados al concertarse un tratado enteramente nuevo sobre el canal interoceánico.

2. Se eliminará el concepto de perpetuidad. El nuevo tratado relativo al Canal de esclusas tendrá una fecha de terminación fija.
3. La terminación de la jurisdicción de Estados Unidos de América en territorio panameño se hará prontamente, de acuerdo con los términos especificados en el nuevo tratado.
4. El territorio panameño en el cual se haya situado el Canal será devuelto a la jurisdicción de la República de Panamá. La República de Panamá en su condición de soberano territorial, conferirá a Estados Unidos de América, por la duración del nuevo tratado sobre el canal interoceánico y conforme se establezca en el documento, el derecho de uso sobre las tierras, aguas y espacio aéreo que sean necesarios para el funcionamiento, mantenimiento, protección y defensa del Canal y el tránsito de las naves.
5. La República de Panamá tendrá una participación justa y equitativa en los beneficios derivados de la operación del Canal en su territorio. Se reconoce que la posición geográfica de su territorio constituye el principal recurso de la República de Panamá.
6. La República de Panamá participará en la administración del Canal de conformidad con un procedimiento que habrá de ser acordado en el tratado. También se estipulará en este convenio que la República de Panamá asumirá la total responsabilidad por el funcionamiento del Canal a la terminación del tratado. (...)
7. La República de Panamá participará con Estados Unidos en la protección y defensa del Canal, de conformidad con lo que se acuerde en el nuevo tratado.
8. Estados Unidos de América y la República de Panamá, reconociendo los importantes servicios que el Canal Interoceánico de Panamá brinda al tráfico marítimo internacional y teniendo en cuenta la posibilidad de que la vía acuática podrá llegar a ser insuficiente para dicho tráfico, convendrán bilateralmente en

previsiones sobre obras nuevas que amplíen la capacidad del Canal. Esas previsiones se incorporarán en el nuevo tratado de acuerdo con los conceptos establecidos en el Principio 2.

En conclusión, la declaración Moreno Bunker y los acuerdos Tack Kissinger fueron componentes claves y la plataforma de inicio en el proceso que llevó a la firma de los Tratados Torrijos-Carter, marcando un hito en la historia de Panamá y su relación con Estados Unidos de América.

#### 6. Qué son las reservas y enmiendas de un tratado?

En este apartado, se hace importante abordar brevemente de qué se trata una reserva y una enmienda; además de sus diferencias.

Se entiende por reserva<sup>2</sup> a la “*declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado*”.<sup>3</sup>

En su artículo 39, la Convención establece las disposiciones relacionadas con la enmienda de los tratados. La enmienda refiere a una modificación de un tratado, que es acordada por las partes del mismo. Específicamente, el artículo 39 establece que un tratado puede ser enmendado mediante un acuerdo entre las partes, y que la enmienda debe ser formalizada de acuerdo con las disposiciones establecidas en el propio tratado o, en su defecto, de acuerdo con las reglas generales del derecho internacional.

La enmienda es un proceso formal por el cual las partes de un tratado realizan cambios a los términos originales, lo cual requiere el consentimiento de todas las partes involucradas.

<sup>2</sup> Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados adoptada por la República de Panamá mediante la Ley 17 de 1979.

<sup>3</sup> Artículo 2, literal e de la Ley 17 de 1979.

Visto lo anterior, se puede establecer las diferencias entre reserva y enmienda de un tratado:

En resumen, mientras que una enmienda

Cuadro comparativo de las diferencias entre una enmienda y una reserva

	Reserva	Enmienda
Diferencias	Es una <b>declaración unilateral</b> hecha por un Estado al ratificar o adherirse a un tratado, mediante la cual expresa su intención de no quedar obligada por ciertas disposiciones del tratado o de interpretarlas de una manera específica.	Se realiza cuando los <b>Estados parte acuerdan cambiar ciertas disposiciones</b> del tratado original.
Diferencias	Las reservas permiten que un Estado se adhiera a un tratado <b>sin estar completamente de acuerdo con todos sus términos.</b>	<b>Modificación</b> formal al texto de un tratado.
Diferencias	Sin embargo, <b>no todas las reservas son aceptadas.</b>	Las enmiendas suelen requerir un proceso específico de aprobación, que puede implicar la necesidad de <b>consenso o la ratificación por parte de todos o una mayoría de los Estados parte.</b>
Diferencias	La posibilidad de hacer reservas <b>depende de lo que establezca el propio tratado y las reglas del derecho internacional aplicables.</b>	Las enmiendas pueden abordar aspectos como el <b>alcance del tratado, las obligaciones</b> de los Estados parte, o <b>cualquier otro elemento que se desee modificar.</b>

Fuente: elaboración propia.

implica un cambio en el contenido del tratado que requiere el acuerdo de los Estados parte; una reserva es una declaración unilateral, que permite a un Estado que se adhiera al tratado con ciertas excepciones a su contenido original.

#### 7. Reserva DeConcini (1978)

Introducida por el senador demócrata del Estado de Arizona Dennis Webster DeConcini, la reserva estableció que en caso de que el canal se cerrara o sus operaciones se vieran interferidas, tanto Estados Unidos como Panamá, tendrían el derecho de tomar de forma unilateral, las medidas que considerasen necesarias. Dicho texto implicaba la posibilidad de intervención militar, lo que generó desacuerdo en Panamá y en otros países de la región.

El ex presidente, abogado y miembro del equipo negociador de los tratados, Aristides Royo, expresó en cuanto la Reserva DeConcini:

“para los panameños fue sumamente grave la Enmienda DeConcini, pero tengo que advertir lo siguiente: DeConcini preparó la enmienda porque él estaba a favor de los Tratados Torrijos-Carter y él preparó la enmienda para ayudar creyendo que eso ayudaba al presidente Carter en la presentación de los Tratados...” (Royo, 2022).

La Reserva DeConcini fue introducida al Tratado de Neutralidad, que entró a regir a partir del día siguiente de la finalización del Tratado del Canal, es decir el 1 de enero de 2000, a perpetuidad.

Al iniciar la Reserva de DeConcini, ésta expresa lo siguiente: “No obstante las estipulaciones del artículo V o cualquier otra estipulación del Tratado...”, se le está dando el carácter de norma de jerarquía superior, lo cual la hace prevalecer sobre cualquier otra norma del tratado donde ha sido incorporada; siendo el propósito de la reserva reabrir el Canal y reanudar sus operaciones en los casos que fuere cerrado o su funcionamiento intervenido. Propósitos éstos otorgados independientemente a Panamá y a Estados Unidos, incluyendo el uso de la fuerza militar en toda la República de Panamá.

La facultad de intervenir en los asuntos internos de Panamá que la Reserva DeConcini otorga a Estados Unidos de América, surge de los amplísimos e ilimitados poderes que éste puede ejercer cuando el Canal fuere cerrado o se interfiera con su funcionamiento, con el propósito de abrirlo o de reanudar sus operaciones.

El Tratado de Neutralidad, firmado el 7 de septiembre de 1977 por Omar Torrijos y Jimmy Carter, es claro sobre la soberanía panameña y las instalaciones militares en el país una vez que se completara el proceso de reversión y el canal pasara a manos panameñas en 1999. (Berríos, 2025)

## 8. Enmienda Church (1978)

Fue introducida por el senador demócrata del Estado de Idaho, Frank Forrester Church III, con la finalidad de contrarrestar la Reserva DeConcini y aclaraba que ésta, no podía interpretarse como autorización para intervenir en los asuntos internos de Panamá, reafirmando el principio de no intervención.

La Enmienda Church fue aceptada por el gobierno panameño entendiendo que la misma, limitaba el alcance de la Reserva DeConcini, constituyéndose la misma en su forma como una contra reserva.

Sin embargo, debemos recordar, que la Reserva DeConcini se incorporó al Tratado de Neutralidad, a diferencia de la Enmienda Church introducida al Tratado del Canal de Panamá, es decir, que la reserva y la enmienda (contra reserva), estarían contenidas en distintos instrumentos; además de que el Tratado del Canal finiquitó el 31 de diciembre de 1999, por lo que se aplica el principio “*accessorium sequitur principale*”<sup>4</sup> y en la actualidad, la Enmienda Church no tiene efectos jurídicos.

La Enmienda Church no hizo otra cosa que ratificar los objetivos perseguidos por la Reserva DeConcini: “*de conformidad con su adhesión al principio de No Intervención, toda acción emprendida por Estados Unidos en ejercicio de sus derechos para asegurar que el Canal de Panamá permanezca abierto, neutral, seguro y accesible..., tendrá como único propósito el garantizar que el Canal permanezca abierto, neutral, seguro y accesible y no tendrá como propósito ni será interpretada como un derecho de intervenir en los asuntos internos de la República de Panamá o interferir en su independencia política o en la integridad de su soberanía*”.

De la lectura de la Enmienda Church, se

<sup>4</sup> El principio “lo accesorio sigue la suerte de lo principal” establece que los accesorios están subordinados al objeto principal y comparten su destino legal.

desprende que esta en nada restringió o limitó las facultades o poderes otorgados por la Reserva DeConcini, porque bajo ninguna circunstancia la Enmienda Church modificó, subrogó o derogó la Reserva DeConcini, por el contrario, la justificó.

## 9. Reserva Nunn (1978)

El senador demócrata por el Estado de Georgia, Samuel Augustus Nunn Jr., introdujo esta reserva, la cual dispone que: “*Nada en este Tratado impedirá a la República de Panamá ni a los Estados Unidos de América, de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales, concertar cualquier acuerdo o arreglo entre los dos países para facilitar, en cualquier momento posterior al 31 de diciembre de 1999, el cumplimiento de sus responsabilidades para mantener el régimen de neutralidad establecido en el Tratado, incluyendo acuerdos o arreglos para el estacionamiento (sic) de cualesquiera fuerzas militares estadounidenses o el mantenimiento en la República de Panamá de sitios de defensa con posterioridad a dicha fecha, que la República de Panamá y los Estados Unidos de América puedan considerar necesarios o apropiados.*” Es decir, que esta Reserva establece la posibilidad de que, a partir del año 1999, Panamá y Estados Unidos negociaran nuevos acuerdos para mantener la neutralidad del canal, incluso contemplando el estacionamiento de tropas si ambas partes lo consideraban necesario.

La Reserva Nunn, fue incorporada al Tratado de Neutralidad por los Estados Unidos después del plebiscito del 23 de octubre de 1977 que lo aprobó. Dicha Reserva fue aceptada por el gobierno panameño en el instrumento de canje de ratificaciones de junio de 1978.

El abogado Julio Linares, especialista en Derecho Internacional Público, en cuanto a la Reserva Nunn expresó lo siguiente: “*La Condición dos o Reserva Nunn...autoriza a Panamá y a los Estados Unidos de América para celebrar acuerdos militares que permitan el establecimiento de fuerzas armadas estadounidenses o el mantenimiento de sitios de*

*defensa de los Estados Unidos en la República de Panamá, después del 31 de diciembre de 1999, sin el consentimiento de los Estados que se adhieran o hubiesen adherido a los objetivos del Tratado de Neutralidad o del régimen de neutralidad establecido en dicho tratado.*” (Linares, 1983).

Asimismo, el abogado Carlos López, ha reseñado ciertas características de esta reserva (López, 1999):

- a. Fue incluida en el Instrumento de Canje de Ratificación, no fue aprobada por el pueblo panameño en plebiscito nacional, pese a formar parte de los Tratados, dicha Reserva contradecía radicalmente el tratado original.
- b. Lo único que dice la Reserva Nunn es que nada en el Tratado se interpretará como un impedimento para un acuerdo; pero tampoco establece obligación alguna de negociar.
- c. El mantenimiento de la neutralidad no requiere presencia militar. El régimen de neutralidad, que constituye el único objeto y fin del Tratado, hace imposible la presencia militar extranjera después del 31 de diciembre de 1999 y, por ende, la Reserva Nunn es de imposible cumplimiento.
- d. La Reserva Nunn constituye un intento de evadir el cumplimiento del Artículo V de la desmilitarización del Canal-- y su propósito, por lo tanto, es de erosionar una condición sine qua non, una condición esencial, de la neutralidad permanente y por ser incompatible con el objeto central y el fin del Tratado de Neutralidad y de su Protocolo de Adhesión, es inadmisibles y carece de valor alguno ante el derecho internacional.

En conclusión, para el profesor de Relaciones Internacionales y Derecho Internacional, Julio Yao, la reserva Nunn fue creada para facilitar acuerdos entre EEUU y Panamá en cuanto a esta neutralidad, sin embargo, el artículo V invalida esta reserva. (Yao, 2000)

## 10. Enmienda Leadership (1978)

La Enmienda Leadership, también conocida como la Enmienda de Liderazgo, fue una propuesta presentada por el senador republicano del Estado de Carolina del Norte, Jesse Alexander Helms Jr.

La Enmienda Leadership, reafirmó que cualquier acción destinada a garantizar que el canal permaneciera abierto, neutral, seguro y accesible no debía interpretarse como un derecho a intervenir en los asuntos internos de Panamá y se centraba en garantizar que Estados Unidos mantuviera un papel significativo en la defensa del canal y en la seguridad de la región, incluso después de la entrega del canal a Panamá. Helms y otros críticos del tratado argumentaban que la enmienda era necesaria para proteger los intereses estadounidenses en el área y para asegurar que Panamá cumpliría con sus obligaciones bajo el tratado.

Subraya que cualquier acción destinada a garantizar estas condiciones, no debe ser vista como una justificación para intervenir en los asuntos internos del país. Esta postura busca asegurar la soberanía de Panamá mientras se protege el funcionamiento adecuado del canal, que es crucial tanto para la economía panameña como para el comercio internacional.

Sin embargo, la Enmienda Leadership nunca fue aprobada, y el tratado finalmente fue ratificado, sin las modificaciones propuestas por Helms y otros opositores.

### 11. Cuadro Comparativo de las principales enmiendas y reservas

Para efectos docentes, incluimos un comparativo de enmiendas y reservas donde se aborda, los aspectos relevantes de cada una, su efecto potencial y como fue percibida por la República de Panamá y la región.

“Nosotros firmamos hoy tratados que traerán

Cuadro comparativo de las principales enmiendas y reservas

Enmienda/Reserva	Aspecto Central	Efecto Potencial	Percepción de Panamá y la región
Reserva DeConcini	Si el Canal se cierra o sus operaciones se ven interferidas, tanto EE.UU. como Panamá pueden tomar medidas unilaterales.	Se interpreta como justificación para el uso de la fuerza en caso de obstrucción. La Comisión de Derecho Internacional (CDI) concluyó que es una declaración interpretativa unilateral sin carácter vinculante.	La cláusula no es legalmente aplicable. Discierne de Cartas de la OEA, Naciones Unidas y la postura de la CDI.
Enmienda Church	Aclara que la Reserva DeConcini no puede utilizarse para justificar la intervención en los asuntos internos de Panamá.	Reduce el alcance de la Reserva DeConcini, limitándola a una mera declaración interpretativa sin efectos jurídicos plenos.	Fue bien recibida, reafirmando el principio de no intervención y atendiendo las preocupaciones sobre la soberanía.
Reserva Nunn	Permite que después de 1999, Panamá y EE.UU. negocien nuevos acuerdos, incluso considerando el estacionamiento de tropas.	Abre la posibilidad de una cooperación militar bilateral para garantizar la neutralidad del canal, sin que ello implique una intervención unilateral.	Se interpretó como una herramienta de respaldo mutuo.
Enmienda Leadership	Reafirma que las acciones para garantizar que el canal permanezca abierto, neutral, seguro y accesible no deben interpretarse como un derecho de intervención.	Define que la protección del canal se ejerce únicamente con fines de seguridad operativa y no para intervenir en asuntos internos, respetando que EE.UU. posee solo derechos derivados de tratados.	Intención de EE.UU. de asegurar la neutralidad y el respeto a la soberanía de Panamá.

fuente: Ferguson, Alberto. (2025) Canal de Panamá: las reservas del Senado, principio de no intervención y evolución.

*un futuro pacífico, exitoso y seguro a una de las vías marítimas más importantes. Pero estos tratados significan algo más: la prueba de que los E.E.U.U. aboga porque la justicia y la no violencia determinen nuestra relación con las otras naciones del mundo”.*

**Fragmento del discurso del Presidente Jimmy Carter en la firma de los Tratados Torrijos-Carter ante la Organización de Estados Americanos (OEA) el 7 de septiembre de 1977.**

### 12. Conclusión

Durante tan difícil obstáculo y sorpresa que significó la Reserva DeConcini a los Tratados Torrijos Carter, las negociaciones salieron adelante y permitió al Senado llegar a un consenso sobre el control del canal a nuestro país.

La historia demostró que la prudencia de dos estadistas, fue lo conveniente para la humanidad, el comercio internacional y la República de

Panamá.

### 13. Referencias bibliográficas

-Autoridad del Canal de Panamá. (2024). Sinceramente, Jimmy Carter, El Faro del Canal.

-Autoridad del Canal de Panamá, Las Causas del conflicto.

-Berríos Riaño, Adolfo. (2025), ¿Qué dice la enmienda Deconcini? ¿Puede EE. UU. usar el Tratado de Neutralidad para tomar el control del Canal de Panamá?, Diario La Estrella de Panamá.

-Ferguson, Alberto. (2025), Canal de Panamá: las reservas del Senado, principio de no intervención y evolución, Diario La Prensa.

-Linares, Julio. (1983), Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y al Funcionamiento del Canal de Panamá, Panamá, pág. 240

-López, Carlos. (1999), Del Tratado de Neutralidad y sus entendimientos, reservas, condiciones y enmiendas, Diario El Panamá América.

-Porras, Ana E. (2022), Historia de las relaciones entre Panamá y E.E.U.U., Diario La Estrella de Panamá.

-Royo, Aristides. (2022), Historia no contada de los Tratados Torrijos-Carter, entrevista al Canal Televisivo SERTV Panamá.

-Yao, Julio. (2000), Panamá y el Régimen de Neutralidad, Revista de la SEECI, Año IV, Número 6, mes de noviembre.

## Un canal constitucional para la República de Panamá

**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>



### Contenido

1. Introducción. 2. Conceptualización sobre una normativa constitucional panameña. 3. El Canal de Panamá en la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983, por los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994 y el Acto Legislativo 1 de 2004. 4. El Canal de Panamá en la Constitución Política: ¿Para qué? 5. A manera de conclusión. 6. Bibliografía.

### Resumen

La constitución política de un Estado consagra las normas superiores de este, por lo que su contenido, es de suma importancia y debe ser respetado tanto por el ordenamiento nacional como internacional.

En atención a su peculiar existencia, el Canal de Panamá, en vista del régimen jurídico de la nación panameña y la histórica relación con otras naciones, ha tenido que ser incluido como parte integral del texto constitucional patrio.

Sirva el presente escrito para considerar y estudiar la inserción del Canal de Panamá en el derecho constitucional, un breve vistazo histórico a su desenvolvimiento, la importancia que deviene al mantenerlo en la carta magna y su vigencia en los actuales momentos, así como nuestra relación con los Estados Unidos de América.

### Abstract

The political constitution of a State enshrines its superior norms, and therefore its content is of utmost importance and must be respected by both the national and international legal system.

In view of its peculiar existence, the Panama Canal, in view of the legal regime of the Panamanian nation and the historical relationship with other nations, has had to be included as an integral part of the national constitutional text.

This paper will serve to consider and study the insertion of the Panama Canal in the constitutional law, a brief historical overview of its development, the importance of maintaining it in the Constitution and its validity at the present time with our relationship with the United States of America.

### Palabras Clave

Canal de Panamá, constitución, derecho constitucional, ley, texto constitucional.

### Keywords

Panama Canal, constitution, constitutional law, law, constitutional text.

### 1. Introducción

Como punto de partida, me permito reflexionar con la abogada panameña, Ana Victoria Sánchez Urrutia, quien en su artículo “Mutaciones Constitucionales”: Una aproximación al origen del concepto, el cual forma parte del libro homenaje a César A. Quintero Correa (1916-2003), en su página 15, cita al constitucionalista alemán, Paul Laband:

*“Las Constituciones son leyes, las cuales proporcionan a la continuidad del derecho una especial firmeza y estabilidad, que ningún aspecto de la legislación ordinaria puede ofrecer y, en este sentido, son la codificación de lo más fundamental del derecho estatal”. (Laband, 1895).*

La especial firmeza y estabilidad del texto constitucional significa que de por sí, no deba ser cambiado o reformado, con marcada habitualidad. En naciones como las latinoamericanas que poseen democracias frágiles; con cambios institucionales y de gobiernos productos no siempre nacidos de la lógica política; la estabilidad de la norma constitucional, aspira consagrarse con cláusulas de reformas no tan complacientes; poseer mecanismos de consensos para las enmiendas; las reformas deben ser precedidas de fenómenos políticos que le den sustento y los afiancen; y siempre con el desenlace final, bajo el paraguas del referéndum.

En un rápido vistazo a las constituciones de nuestra patria, nos encontraremos primordialmente, excertas de mandatos que rigen temas jurídicos o situaciones generales, sin nomenclaturas o con ausencias de fijación de nombres. Resulta importante recordar que, rara vez, nos toparemos con nombres propios en el texto, tal como excepcionalmente se consagra en la de 1904, artículo 3º (...acto adicional de la Constitución Granadina de 1853...); en la de 1941, artículo 23 (...Son de inmigración prohibida: la raza negra cuyo idioma originario no sea el castellano, la raza amarilla y las razas

originarias de la India, el Asia Menor y el Norte de África...); en la de 1946, artículo 6 (Son símbolos de la Nación: el himno, la bandera y el escudo de armas adoptados con anterioridad al año de 1941); en la de 1972, artículo 277 (Se reconoce como líder máximo de la revolución panameña al General de Brigada Omar Torrijos Herrera...). Todas las anteriores incluyeron nombres propios, en atención a situaciones puntuales en las que se les da vida, en su momento.

De lo precedente se colige que, incluir en el texto constitucional un bien como el Canal de Panamá y máxime constituirlo como patrimonio inalienable de la nación panameña, tiene dos efectos de marcada trascendencia para la redacción normativa constitucional: por un lado, con nombre propio, queda consagrado en la normativa y por otro lado, al plasmarse en el texto, se le erige dentro de la cúspide jurídica de la normatividad panameña, con el consecuente blindaje, frente a reformas antojadizas, inestables y sin razón de ser.

Dado lo anterior, pretendo discurrir en las siguientes líneas, ¿para qué debe existir un Canal de Panamá en el texto constitucional?, discusión que, en el presente, se vislumbra con marcada pertinencia frente al momento que vivimos, con nuestra relación con los Estados Unidos de América.

### 2. Conceptualización sobre una norma constitucional panameña

**Para entender mejor el derecho, uno debe internarse en la hermenéutica jurídica, que se define como la “ciencia de interpretar los textos legales” (Cabanelas de Torres, 2021), ya para fijar su grado de cumplimiento y preponderancia, nada mejor que la Pirámide de Kelsen, que nos permite comprender la jerarquía normativa, cuyo enfoque, en términos generales, fue expuesto por el filósofo y jurista austriaco Hans Kelsen (1881-1973), expresando la prelación de**

**normas, que debe respetarse, para fines de sometimiento de normas de inferior alcance o referencias, con normas más generales o de carácter más amplio. Lo anterior significa que existirá en el mundo jurídico, una gama de normas, todas obligatorias, con niveles distintos de jerarquía, y para la realidad panameña, siempre sometidas y supeditadas, al texto constitucional.**

De reflexionar lo precedente se ha encargado, con superlativa docencia, el jurista panameño Edgardo Molino Mola (Molino Mola, 1998), que, al referirse a la jerarquía de las normas, señala:

*“...la pirámide del ordenamiento jurídico panameño es la siguiente: 1. La Constitución, 2. Los Tratados o convenios internacionales, 3. Las leyes formales-decretos leyes-decretos de gabinete. Decretos de gabinete sobre aranceles y tasas aduaneras -jurisprudencia obligatoria, 4. Reglamentos constitucionales, 5. Decretos ejecutivos-decretos de gabinete -resoluciones de gabinete-estatutos reglamentarios ordinarios-reglamentos autónomos. Acuerdos del Órganos del Estado-acuerdos de instituciones autónomas-resueltos ministeriales-resoluciones generales, 6. Acuerdos municipales-decretos alcaldicios-reglamentos alcaldicios, 7. Decisiones administrativas-sentencias judiciales-contratos-actos de autoridad-órdenes-laudos arbitrales y 8. La doctrina constitucional-reglas generales de derecho. Costumbre conforme a la moral cristiana”.*

Sirva lo ante expuesto, para ir asimilando la importancia que estriba en el hecho, de incluir un ente de la administración pública (como lo es el Canal de Panamá), en normas de superior importancia dentro del Estado, como lo es su Constitución Política.

Nuestro profesor universitario de derecho constitucional, el Dr. César A. Quintero (Quintero, 1991 Quinta Edición), nos compartía en el aula:

*“...una Constitución viene a ser un conjunto de normas jurídicas fundamentales, la ley suprema del Estado, que reconoce derechos*

*e impone deberes tanto al gobierno como al pueblo, tanto a los gobernantes como a los gobernados”.*

A la definición del constitucionalista panameño, que indica de forma directa, la supremacía de la norma constitucional, habría que agregarle que, la historia de la redacción de las cláusulas de reformas en la carta magna patria, se ha decantado por procedimientos no tan facilitadores ni propulsores de cambios expeditos, complejos métodos de debates con variados formalismos y con la complicada búsqueda de un acendrado espíritu de consenso, dentro del órgano hacedor del nuevo texto constitucional.

De lo anterior se decanta que, todo lo que aparezca en el texto constitucional, estará blindado con la no facilidad de sustituirse, sumado a la necesaria búsqueda de concordia entre los actores políticos del conglomerado social.

Para cada país no existe un libreto de redacción de su constitución, salvo el que le dicte su actividad y realidad política. No en vano: “El derecho constitucional es el encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos” (Hauriou, 1980).

Huelga decir que, adicionar a la Constitución Política, un nuevo Título Constitucional sobre el Canal de Panamá, requirió un titánico esfuerzo, de parte de la clase política, gremios, trabajadores, sector privado, la sociedad en general y lógicamente del mismo capital humano del Canal de Panamá, en atención a que, no es costumbre en el constitucionalismo panameño, incluir en su texto, instituciones con nombre y apellido. Aparte, la realidad histórica a la cual nos referiremos, significó encontrar el camino hacia la luz de la necesaria adición constituyente.

### **3. El Canal de Panamá en la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, reformada por los Actos Reformatorios de 1978, por el Acto Constitucional de 1983, por los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994 y el Acto Legislativo 1 de 2004**

El 7 de septiembre de 1977, luego de más de 13 años de negociaciones, el General Omar Torrijos Herrera (por parte de la República de Panamá) y el Presidente Jimmy Carter (por parte de los Estados Unidos de América), en Washington DC, en la sede de la Organización de los Estados Americanos, frente a jefes de Estado y representantes de 26 naciones del planeta, firman los mayormente conocidos, Tratados Torrijos-Carter, contentivos del Tratado del Canal de Panamá y el Tratado Concerniente a la Neutralidad Permanente y el Funcionamiento del Canal de Panamá. Los instrumentos anteriores, lógicamente, se erigen en el punto de partida para ir concretando en el futuro, un nuevo horizonte constitucional, del cual, el mismo Canal, sería su protagonista principal.

No incumbe a este artículo, enumerar sucesos acaecidos en las décadas del 70 y 80 del siglo XX, pero si es importante conceptualizar la invasión de USA a Panamá, el 20 de diciembre de 1989, luego de lo cual, sucumbe la dictadura militar nacida el 11 de octubre de 1968 y emerge como nuevo presidente de la República de Panamá, Guillermo Endara Galimany con la insustituible misión de dar vida al andamiaje jurídico de los bienes canaleros y regentar el Canal, por parte de nuestra Nación. Para dichas tareas se nombra al empresario Joaquín J. Vallarino en 1991, quien encabezó cuatro comisiones, cuya principal tarea fue dotar a la administración panameña, del marco jurídico para llevar hacia adelante el manejo canalero. De allí nace, impostergablemente, la visión que el Canal de Panamá, formara parte del texto constitucional.

Posteriormente, en 1993, bajo el mismo mandato presidencial de Endara Galimany, la denominada Comisión Presidencial para Asuntos del Canal, continúa el estudio de los diferentes documentos que con diversas ópticas y provenientes de variados grupos de panameños, desembocaron o dieron lugar al proyecto de Acto Legislativo que adicionaba el Título XIV a la Constitución Política,

sobre “El Canal de Panamá”, presentado el 6 de septiembre de 1993, por el otrora Ministro de Hacienda y Tesoro, Mario Galindo H., repartido en cinco capítulos, contentivos de veintiséis artículos. La dinámica de discusión debería ser amparada bajo el método de las dos Asambleas (es decir, una primera aprobación por la Asamblea Legislativa del período del presidente Endara Galimany y una posterior aprobación, que le correspondió a la Asamblea elegida para el quinquenio del presidente Ernesto Pérez-Balladares.

Finalmente, por primera vez, se introduce nuestro más ponderado bien nacional, en la historia constitucional, cuando el presidente de la República de esa época, hace promulgar en la Gaceta Oficial el 30 de noviembre de 1994, el Acto Legislativo 1, instituyéndose en la norma superior estatal: el tema concerniente al Canal y su eventual administración por la república istmeña.

### **4. El Canal de Panamá en la Constitución Política: ¿Para qué?**

Si la norma nace de la necesidad de regular la vida en sociedad, nuestro derecho constitucional intrínsecamente, surge para regular la vida jurídica de la sociedad panameña, principalmente, desde la cúspide de ese mismo ordenamiento.

Un rápido vistazo, tanto a la historia sociopolítica como a el desenvolvimiento jurídico del Canal de Panamá, permite entrever que, como un ente del derecho público, dentro de la normativa administrativa panameña, no ha estado exento de sobresaltos nacionales e internacionales, que han incidido tanto en su operatividad como en sus sensibles relaciones con sus usuarios, principalmente con su principal “asociado”: los Estados Unidos de América.

Lo antedicho es la principal razón de la redacción, inserto y efectividad en el texto constitucional,

del novedoso artículo 315, que preceptúa:

**“ARTICULO 315.** *El Canal de Panamá constituye un patrimonio inalienable de la Nación panameña; permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones y su uso estará sujeto a los requisitos y condiciones que establezcan esta Constitución, la Ley y su Administración”.*

La realidad histórica de la clase política panameña, la cual a través del tiempo ha querido influir (positiva o negativamente) en la operatividad del Canal, principalmente en sus aspectos de gobernanza y presupuestario, requería que se estatuyera constitucionalmente el carácter de inalienabilidad de la franja. Lo inalienable es algo que no resulta posible enajenar. Esta característica imprescindible, no permite que el propio Estado panameño, pueda otorgar ese bien nacional a ninguna persona natural o jurídica, in situ, ni mucho menos a otro país o ente proveniente del derecho internacional. Sólo su pertenencia, unilateralmente, incumbe a la República de Panamá.

En lo que respecta a las relaciones patrias con las otras naciones y con los usuarios del canal, la alusión a que: *“...permanecerá abierto al tránsito pacífico e ininterrumpido de las naves de todas las naciones...”*, explícitamente indica que, su pertenencia sólo a nuestro país, se blindó con la neutralidad de su uso, por y para todas las naciones, de manera segura, continua, eficiente y rentable. La soberanía constitucional de este precepto, pretende excluir a cualquier entidad de poder regir los destinos, responsabilidades, funciones y atribuciones, que no sea la República de Panamá.

No se debe soslayar que el Canal de Panamá, con independencia de su función como medio irremplazable para el transporte y comercio mundial, garantizando el paso de los barcos por éste, es pieza fundamental en la dotación de agua para la población panameña. Lo

que significa que las normas antes descritas buscan garantizar, igualmente, el recurso hídrico nacional, tal como fue descrito en el Editorial “Hoy por Hoy”, del Diario La Prensa, del 26 de febrero de 2025, cuando sentenció:

*“Si el Canal es el corazón económico de Panamá, el agua representa su alma”.*

Como corolario, “inalienable” y “a todas las naciones”, constitucionalmente hablando, son criterios jurídicos que sobrepasan cualquier acción u omisión de parte de toda autoridad, y si ambos son constitucionales, obligan al Estado mismo y a los demás Estados, a su irrestricto cumplimiento y respeto.

### 5. A manera de conclusión

Las breves ideas esbozadas en el presente ensayo, son redactadas en un momento coyuntural en la historia de las relaciones entre Panamá y Estados Unidos de América, considerando el histórico interés bilateral, que propician los instrumentos jurídicos concernientes al Canal de Panamá.

A la luz del Título XIV de la Constitución Política y en cumplimiento de claras normas del derecho internacional, tanto al Estado panameño como a los Estados Unidos de América, les está vedado, cumplir o satisfacer los no regulados deseos arriba expresados, en estas líneas. Expuesto de otra forma, el estado de derecho, pareciera ser un impedimento para los objetivos políticos planteados.

En el derecho contemporáneo: la soberanía de cada pueblo; la no injerencia de una nación en los designios de otras; el fiel cumplimiento de los tratados internacionales; la oposición a teorías expansionistas que no consideran el estricto derecho; el sentido común; y, sobre todo, nuestra Constitución Política, se empujan por encima de lo discutido. Salvo que, lo antijurídico, el irrespeto al derecho internacional, inobservancia

a lo que acontece en otras latitudes frente al incumplimiento de los convenios entre países; el violar claras normas comerciales y de supervivencia mutua, primen sobre la paz y concordia entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América

Es allí donde la inclusión de la vía canalera en la Carta Magna explica su suprema importancia: acorazar contra todo y todos, el corazón de nuestro suelo, que a la sazón sería:

### **“EL CANAL CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ”.**

### 6. Bibliografía

- Constitución Política de la República de Panamá de 1972, Octava Edición, Impresa en Litho Editorial Chen, S.A., 2014.

- [Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española de la Lengua, Actualización año 2022.](#)

- [Diccionario Jurídico Elemental, Guillermo Cabanelas de Torres, Actualización año 2021.](#)

- Hauriou, André y otros (1980). Derecho constitucional e instituciones políticas, Editorial Ariel, Barcelona.

- Laband, Paul (1895). Die Wandlungen der Deutschen Reichverfassung, publicado en el Jahrbuch der Gehe-Stitung zu Dresen, Liepzig.

- Molino Mola, Edgardo, “La Jurisdicción Constitucional en Panamá en un Estudio de Derecho Comparado” (1er. Ed. Edit. Dike. Colombia, 1998. Pág. 110).

- Quintero, Cesar A., Principios de Ciencia Política, Quinta Edición, Editorial Manfer, S.A. 1991, ISBN 9962-608-09-0.

## El Istmo de Panamá como punto de interés geopolítico desde el Siglo XIX: Tratados Clayton-Bulwer, Mallarino-Bidlack, Salgar-Wyse, Hay-Bunau Varilla y Urrutia-Thompson

**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>



### Contenido

1. Independencia de España. 2. Relación anglo-americana. 3. Doctrina Monroe. 4. Tratado Mallarino-Bidlack. 5. Canal Francés. 6. Separación de Colombia. 7. Tratado Hay-Bunau Varilla. 8. Bibliografía.

### Resumen

Las recientes novedades internacionales, han suscitado en los panameños letrados, el interés en revisar los instrumentos jurídicos relativos al Canal de Panamá y el intrincado proceso histórico de las relaciones entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América. Si bien es profuso el número de eventos que caracterizan tal nexa, este artículo solo recorre algunos antecedentes puntuales que podrían brindar un mejor contexto del devenir patrio en torno al Canal de Panamá, sin pretender abordar todo su entretejido, ni mucho menos reinterpretarlo.

### Abstract

Recent international developments have aroused the interest of Panamanian scholars in reviewing the legal instruments related to the Panama Canal and the complex historical process of relations between the Republic of Panama and the United States of America. Although the number of events that characterize such a nexus is abundant, this article only reviews some specific antecedents that could provide a better context of the patriotic evolution of the Panama Canal, without pretending to address all its intertwining, much less reinterpret it.

### Palabras Clave

Canal de Panamá, independencia de España, doctrina Monroe, separación de Colombia, Tratado Clayton-Bulwer, Tratado Mallarino-Bidlack, Tratado Herrán-Cass, Tratado Salgar-Wyse, Tratado Hay-Bunau Varilla, Tratado Urrutia-Thompson.

### Keywords

Panama Canal, independence from Spain, Monroe Doctrine, separation from Colombia, Clayton-Bulwer Treaty, Mallarino-Bidlack Treaty, Herrán-Cass Treaty, Salgar-Wyse Treaty, Hay-Bunau Varilla Treaty, Urrutia-Thompson Treaty.

### 1. Independencia de España

Inicia este recorrido con la proclamación de independencia de La Villa de Los Santos, ocurrida el 10 de noviembre de 1821, evocada popularmente como el Primer Grito de Independencia, que aprovecha la presencia de una disminuida guarnición española, debido a la partida de las tropas hacia Ecuador, con el objetivo de iniciar la reconquista. En esa misma fecha, los habitantes de La Villa de Los Santos enviaron una nota a Simón Bolívar, fundamentando la decisión y solicitando su apoyo (Araúz & Pizzurno, 1997), en virtud de la inestable economía y frente a la incertidumbre del potencial retorno del ejército español.



Figura 1. Acta de Independencia del Istmo de Panamá de 1821. Fuente: Dominio Público.

La alzada de La Villa de Los Santos tuvo un efecto catalizador, desencadenando manifestaciones emancipadoras en otros pueblos istmeños, tales como Las Tablas, Ocu, Penonomé y Natá de los Caballeros, entre otros; centrados en exaltar la independencia y la libertad, sin disponer respecto a la nueva organización política. Lo anterior, propició un cabildo abierto en la Plaza Mayor (Plaza Catedral), que resultó en la suscripción del

**Acta de Independencia de 28 de noviembre de 1821**, dentro del cual consta que "*Panamá, espontáneamente, y conforme al voto general de los pueblos de su comprensión, se declara libre e independiente del Gobierno español*", al igual que el anhelo de pertenecer a Colombia, con un evidente interés de favorecer el crecimiento comercial de Panamá. Con posterioridad, la ciudad de Portobelo (30 de noviembre) y la Provincia de Veraguas (1 de diciembre) proclaman su independencia.

La unión a Colombia duró 82 años (1821 a 1903), sufriendo las transformaciones político-administrativas de la Gran Colombia (1819-1831), la República de Nueva Granada (1831-1858), la Confederación Granadina (1858-1863), los Estados Unidos de Colombia (1863-1886) y la República de Colombia (desde 1886). Durante ese lapso hubo múltiples tentativas frustradas de separación, con apenas un efímero éxito en 1830 con José Domingo Espinar, en 1831 con Juan Eligio Alzuru, y el Estado Libre del Istmo (1840 a 1841) con Tomás Herrera. Mayor trascendencia tuvo el Estado Federal de Panamá, de Justo Arosemena, que perduró de 1855 a 1886.

Es pertinente enlazar lo narrado, con la expectativa comercial de Panamá, puesto que el ingrediente adicional de la anexión a Colombia era beneficiarse como un estado autónomo, es decir, respaldado pero libre de explotar su potencial geográfico y continuar desarrollándose como ruta de tránsito. De ahí que, de una u otra forma, volvía a integrarse a Colombia, bajo promesas luego no cumplidas.

### 2. Relación anglo-americana

Otro aspecto ineludible de comentar, con motivo de la presencia inglesa en Centroamérica y su interés en establecer una ruta favorable a su comercio marítimo, es la relación anglo-americana. Destaca particularmente el **Tratado Clayton-Bulwer de 1850** con los Estados Unidos, surgido por los avances norteamericanos hacia la

construcción del ferrocarril de Panamá y del canal nicaragüense, en el cual se establece el control y protección conjunta del canal para buques, que se construya en América Central y la garantía de su neutralidad; señalando que el acuerdo es extensivo, a cualquier otra vía de comunicación a través del istmo. En otras palabras, ambas se atribuyeron el derecho exclusivo de construir un canal por Centroamérica, sin considerar a las demás naciones. Este acuerdo fue abrogado por el **Tratado Hay-Pauncefote de 1901**, que permitió la construcción del Canal por parte de los Estados Unidos, con el derecho exclusivo de administrarlo, bajo condiciones de neutralidad.

### 3. Doctrina Monroe

Resulta oportuno hacer referencia a los lineamientos de la política exterior de los Estados Unidos, contenidos en la conocida **Doctrina Monroe**, instalada en 1823, con el propósito, entre otros, de preservar su influencia en el hemisferio occidental, avisando de manera "no agresiva" que no tolerarían la intervención extra continental en los países de América, es decir, que no aceptarían nuevas colonias de potencias europeas. La cual, en 1845, recibió el influjo doctrinario del llamado **Destino Manifiesto**, a raíz de un artículo periodístico que sustentaba la misión divina conferida a los Estados Unidos de expandirse geográficamente, propagando y protegiendo la libertad y democracia. El sentido de la Doctrina Monroe fue replanteado por el **Corolario Hayes (1890)**, que identificó a Centroamérica y el Caribe como zona de influencia norteamericana, y sirvió para enfatizar la necesidad de controlar cualquier canal interoceánico en dicha zona.

Con posterioridad, el **Corolario Roosevelt (1901)**, con la política del Gran Garrote, o "Big Stick", propugnó por la intervención militar, como medida de última instancia, para proteger los derechos de los Estados Unidos, evitar que se invoque la presencia de naciones fuera del continente, y reestablecer la estabilidad interna

de los países latinoamericanos. Finalmente, el **Corolario Kennan (1950)** señala que el comunismo representa un instrumento de influencia rusa (en esa época, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas), razón por la cual había que erradicar esa amenaza de América.

### 4. Tratado Mallarino-Bidlack

Retornando al entorno patrio, la República de Nueva Granada y los Estados Unidos, ante la presencia inglesa y los múltiples intentos panameños de separación, celebran el Tratado de Paz, Amistad, Navegación y Comercio de 1846 (**Tratado Mallarino-Bidlack**), con vigencia de 20 años, por el cual se ofrecen reciprocidad en materia comercial, incluyendo que Estados Unidos garantizaría la neutralidad del istmo y la soberanía colombiana sobre el mismo; mientras Nueva Granada otorgaba el derecho de tránsito sobre el istmo a los Estados Unidos, enfrentando con ello las pretensiones inglesas. De ello, puede desprenderse que la finalidad inglesa en el Tratado Clayton-Bulwer, arriba relatado, fue neutralizar la ventaja de los Estados Unidos. Este instrumento, bajo la lupa de la Doctrina Monroe, fue interpretado por los Estados Unidos como el derecho de proteger e intervenir en Panamá, y constituyendo un precedente de la neutralidad del Canal de Panamá.

Con el pronto estallido de la fiebre del oro en California, en el año 1848, el istmo centroamericano sirvió de ruta para acceder a la costa Pacífica de los Estados Unidos, teniendo como principales vías a Panamá y Nicaragua, conllevando el inicio de la construcción del Ferrocarril de Panamá (1850 a 1855) y la fundación de la ciudad de Colón (1852).

Bajo este Tratado, tiene lugar la primera intervención armada norteamericana en el istmo, con el envío de 2 buques militares y desembarco del ejército de los Estados Unidos, que controlaron la estación del Ferrocarril

durante 3 días, para asegurar la protección de los ciudadanos estadounidenses, a consecuencia del denominado Incidente de la Tajada de Sandía de 1856, acaecido en el mercado público de la ciudad de Panamá.

A pesar que los nacionales fueron exonerados de culpa por las autoridades panameñas, el incidente concluyó con el **Tratado Herrán-Cass de 1857**, mediante el cual Nueva Granada reconoce su responsabilidad al no poder conservar la paz y aceptó el pago de una indemnización a los ciudadanos norteamericanos.

### 5. Canal Francés

La construcción de un canal por parte de los franceses proviene de instancias privadas, no estatales. En 1835, el barón Charles de Thierry recibe una concesión de 50 años, relativa a un canal fluvial para buques menores, la cual fue cancelada al no dar inicio a la obra en el plazo estipulado. Dado obvio el fracaso de dicha concesión, Nueva Granada adjudica una nueva, que entraría en vigencia con la finalización de la anterior, a favor del coronel norteamericano Charles Biddle y unos ciudadanos neogranadinos. El coronel Biddle, cuya misión fue investigar el estado de los proyectos interoceánicos en Nicaragua (país al que no asistió) y en Panamá, concluyó que el canal era impracticable y solo funcionaría combinado con un ferrocarril. No obstante, falleció ese mismo año y la concesión entró en vigor. (Martínez, 1990)

En 1838, el gobierno de Nueva Granada expide una nueva concesión, para la construcción y explotación de carreteras, ferrocarriles y canales en Panamá, a favor del judío francés Augustín Salomón, pero los acontecimientos políticos (Estado Libre del Istmo, 1840 a 1841) afectan la evolución del proceso, y sufre similar suerte que la primera, al ser anulada en 1843.

Posteriormente, Augustín Salomón funda la **Compañía Panamá (Panama Company)** y

obtiene en 1847 la autorización para construir y manejar un ferrocarril, por el lapso de 99 años, sin embargo, no consignó la garantía pecuniaria solicitada, por lo que el contrato quedó vencido. Esta tentativa de negocio fue aprovechada por los norteamericanos William Aspinwall, Henry Chauncey y John Lloyd Stephens, quienes en 1950 obtuvieron la concesión para el desarrollo del Ferrocarril de Panamá.

El **Tratado Salgar-Wyse de 1878**, mejor conocido como la Concesión Wyse, otorgó a la **Sociedad Civil Internacional del Canal Interoceánico por el Istmo del Darién (Société Civile Internationale du Canal Interoceanique par l'Isthme du Darien)** la concesión para construir y operar un canal por Panamá, por el término de 99 años, más 3 años para investigación y 2 para organización y 12 para construcción, a favor de la compañía francesa Sociedad Civil Internacional del Canal Interoceánico de Darién, asignándole 500,000 hectáreas, con la facultad de transmitir el derecho a otras empresas, pero con la prohibición absoluta de cederlo o hipotecarlo a ninguna nación o gobierno extranjero, y con la salvedad que se perdería el derecho en caso de no finalizar la obra en el plazo establecido. Fue prorrogado por el **Convenio Roldán-Wyse de 1890** por 10 años adicionales y por el **Convenio Suárez-Mange de 1893** por otros 10 años adicionales.

Para dar legitimidad al proyecto y obtener recursos financieros, la Sociedad Geográfica de París celebró el Congreso Internacional para Estudios de un Canal Interoceánico en 1879, dentro del cual se presentaron las distintas propuestas de canal, destacando las de Adolphe Godin de Lépinay (canal de esclusas) y de Ferdinand de Lesseps (canal a nivel). Como opciones de ruta quedaron Nicaragua y Panamá.

En 1879, Ferdinand de Lesseps constituye la **Compañía Universal del Canal Interoceánico de Panamá (Compagnie Universelle du Canal**

*Interocéanique de Panama*), que compra los derechos de la concesión y estudios realizados a la Sociedad Civil Internacional del Canal Interoceánico por el Istmo del Darién, y vende acciones y bonos en el mercado francés para financiar los trabajos.

La construcción del canal a nivel inicia en 1881, enfrentando obstáculos que a la postre resultaron insalvables, como la mala gestión administrativa, corrupción, deslizamientos de tierra, el relieve panameño y las enfermedades tropicales. En 1884 se incorpora al proyecto el ingeniero francés Philippe Bunau-Varilla, quien luego ejercería un rol esencial en la elección la ruta panameña para la construcción del canal por los norteamericanos.

Ante el evidente fracaso del proyecto, en 1887 adopta el diseño del canal de esclusas planteado por Lépinay, el cual después sería considerado por los Estados Unidos. Lo anterior deviene en inconsecuente para la causa francesa, puesto que la obra es suspendida por falta de recursos económicos y, en 1889, inicia la liquidación y disolución de la sociedad. Ello permite elucubrar que, de haberse seguido la visión de Lépinay desde el principio, quizá se hubiera propiciado un mejor desenlace.

En 1894, luego de celebrado el Convenio Suárez-Mange, se organiza la **Nueva Compañía del Canal de Panamá** (*Compagnie Nouvelle du Canal de Panama*), con Philippe Bunau-Varilla como uno de sus accionistas. Esta empresa retoma la construcción del canal, con insuficientes medios financieros y sin poder captar recursos frescos, dada la poca confianza del público ocasionada por los escándalos de corrupción de la Compañía Universal de Lesseps. La empresa designó un Comité Técnico (*Comité Technique*), compuesto por 7 ingenieros franceses y otros 7 extranjeros, para la revisión integral y rectificación de las especificaciones del proyecto.

Sin embargo, anticipando el final de la concesión, y consecuente pérdida de la inversión, contratan al abogado William Nelson Cromwell, con el propósito de vender los derechos de la concesión y las tierras de la Nueva Compañía al gobierno de los Estados Unidos.

En diciembre de 1898, se presentó a los Estados Unidos una oferta de compraventa por US\$.109,141,500, propiciando que el Congreso creara la Comisión del Canal Istmico (*Isthmian Canal Commission*), también conocida como **Comisión Walker**, para determinar las posibles rutas para el canal. Los resultados del Comité Técnico de la Nueva Compañía del Canal de Panamá fueron entregados a dicha comisión. Esta comisión, en su informe de 1899, se inclinó hacia la ruta por Nicaragua.

En tanto, un grupo de empresarios y políticos norteamericanos, entre ellos Theodore Roosevelt, futuro presidente de los Estados Unidos (1901-1909), creó la **Compañía Americana del Canal de Panamá** (*Panama Canal Company of America*) y compra las acciones de la Nueva Compañía del Canal de Panamá. En estas gestiones participó activamente Philippe Bunau-Varilla.

La **Segunda Comisión Walker** (1901) también favoreció el canal por Nicaragua, indicando que el costo de tener un canal bajo control, manejo y propiedad de los Estados Unidos por Nicaragua alcanzaría el monto de US\$.189,864,062, mientras que por Panamá sería de US\$.144,233,358, más los US\$.109,141,500 exigidos para procurar la concesión y bienes. En ese informe se valoran los activos de Nueva Compañía del Canal de Panamá en US\$.40,000,000. En adición, la Cámara de Representantes estadounidense aprueba el **proyecto de Ley Hepburn de 1901**, avalando el canal nicaragüense, que no alcanzó el Senado.

Ante tal circunstancia, Bunau-Varilla viaja a

Francia y consigue que la Junta Directiva de Nueva Compañía del Canal de Panamá, ajuste su oferta de venta al precio apuntado por la Comisión Walker, mientras que con motivo de una reunión sostenida con el Presidente Theodore Roosevelt, la Segunda Comisión Walker amplía el informe correspondiente, para establecer que la construcción por el istmo de Panamá sería beneficiosa si los derechos sobre la concesión y las propiedades se adquieren al valor de US\$.40,000.000.



Figura 2. Estampilla postal de 10 centavos de peso nicaragüense, moneda de curso legal entre 1878 y 1912 en la República de Nicaragua.

Fuente: Smithsonian National Postal Museum.

En febrero de 1902, cursando la Guerra de los Mil Días, Colombia informa que no autorizaría la transferencia de la concesión de la Nueva Compañía del Canal de Panamá a los Estados Unidos, aclarando días después que consideraría un acuerdo que le fuera conveniente. Con el arribo de José Vicente Concha, como representante de Colombia, en sustitución del Dr. Carlos Martínez Silva, se adelanta el **proyecto de Tratado Hay-Concha de 1902**, que entregaba a Estados Unidos la concesión del canal a perpetuidad y la jurisdicción judicial y servicio de policía dentro del área de la concesión, entre otros aspectos. El desacuerdo de José Vicente Concha con los términos aceptados por el gobierno colombiano, y su creencia que los Estados Unidos pretendía anexarse a Panamá, conllevó a su renuncia. En

noviembre de 1902, fue reemplazado por el Dr. Tomás Herrán.

Cabe destacar que, en mayo de 1902, mientras se surtía el debate en torno a la ruta a elegir, hace erupción el volcán Momotombo en Nicaragua, con un saldo de 30,000 víctimas, menoscabando elementos del ferrocarril nica, lo cual esparció el temor sobre el potencial peligro al que estarían expuestos los intereses norteamericanos en caso de levantarse la obra dentro de un área bajo influencia volcánica. Aprovechando la coyuntura, Philippe Bunau-Varilla atinadamente envía a los senadores ejemplares de una estampilla postal de Nicaragua, correspondiente al año 1900, que exhibía al volcán Momotombo con humo emanando de su cima, sitio cerca de la vía férrea, lo cual decanta la causa panameña.

Visto ese elemento de riesgo, el Congreso, por virtud de la **Ley Spooner de 1902** autorizó al Presidente de los Estados Unidos a adquirir, en nombre de los Estados Unidos, las acciones y propiedades de la Nueva Compañía del Canal de Panamá, por el monto máximo de 40 millones de dólares, el control de las tierras para facilitar el propósito general del canal, mediante un tratado, y a alcanzar un acuerdo con Costa Rica y Nicaragua en caso de resultar infructuosos los acercamientos a Colombia. Es así como inicia el curso hacia el fallido Tratado Herrán-Hay.

El capítulo del canal francés finalizó en mayo de 1904 –una vez separado Panamá de Colombia y suscrito el Tratado Hay-Bunau Varilla–, cuando el gobierno de los Estados Unidos pagó la suma de 40 millones de dólares y recibió las escrituras correspondientes a la concesión y bienes de la Nueva Compañía del Canal de Panamá.

## 6. Separación de Colombia

Durante el transcurso de los eventos anotados, Colombia es azotada por un conflicto bélico multifactorial, llamado la **Guerra de los Mil**

**Días**, que va desde octubre de 1899 hasta noviembre de 1902, entre la gobernante facción nacionalista, conformada por conservadores nacionalistas y liberales moderados, quienes defendían un gobierno centralista, y la opositora facción histórica, integrada por conservadores históricos y liberales radicales, que impulsaban el federalismo.

La paz fue alcanzada con el **Tratado de Neerlandia**, de 24 de octubre de 1902, con victoria de los conservadores nacionalistas, pese a lo cual continuaron los enfrentamientos en Panamá, hasta la firma del **Tratado del Wisconsin**, denominado así por haberse firmado a bordo del acorazado USS Wisconsin, que se encontraba en la bahía de Panamá, y del **Tratado de Chinacota**, ambos de 21 de noviembre de 1902.

Es oportuno comentar que los liberales (facción histórica) únicamente ganaron en Panamá, y que luego de concertada la paz fue fusilado el general panameño Victoriano Lorenzo, líder indígena y héroe nacional, bajo injustas acusaciones.

El escenario, luego de la guerra civil, presenta un país endeudado, con la economía en crisis, la moneda devaluada, una alta inflación, la industria debilitada, con cuantiosas pérdidas humanas y de infraestructura, y una gran división interna en Colombia, que se extendía hasta el territorio panameño, que era mayoritariamente liberal y resentía la ineficacia gubernamental para desarrollar a Panamá, con lo que se incrementaba el sentido de nacionalidad y el deseo de constituirse en Estado.

Es en este marco histórico que se desenvuelven las negociaciones del **Tratado Herrán-Hay**, suscrito el 22 de enero de 1903, que otorga a los Estados Unidos el derecho de construir un canal en Panamá, es decir, dar continuidad al canal francés, por un término de 100 años, renovables, en una franja de 10 kilómetros, con jurisdicción

judicial mixta (colombo-estadounidense), manteniendo el principio de neutralidad y sin poder intervenir en asuntos fuera del área concesionada. El tratado fue objetado por el Senado de Colombia el 12 de agosto de 1903, en razón de la violación de la soberanía que representaban las cortes binacionales y de las bajas consideraciones pecuniarias a Colombia, por lo que nunca entró en vigencia.

El rechazo del Tratado Herrán-Hay se consolidó como un detonante en la separación de Colombia, puesto que, por una parte, la oportunidad desaprovechada causó gran desasosiego en la población, resurgiendo las voces de independencia; y, por otra, generó el apoyo norteamericano al levantamiento panameño, que visualizaron un nuevo tratado, sin la intromisión colombiana.

El Dr. Manuel Amador Guerrero viaja a la ciudad de Nueva York en agosto de 1903, a fin de obtener el respaldo de Estados Unidos, al igual que financiamiento y armas. Tras gestiones sin resultados, se reúne el 24 de septiembre con Philippe Bunau-Varilla y lo pone al tanto de la situación patria, incluyendo la poca presencia militar colombiana en el istmo.

Es hasta el 13 de octubre que Bunau-Varilla le presenta un elaborado plan de acción (adquirir control de la vía ferroviaria además de las ciudades de Panamá y Colón; que Estados Unidos previniera las medidas represivas de Colombia y reconociera la nueva nación), acompañado de la promesa de recibir US\$.100,000<sup>1</sup> para dar inicio al gobierno y propuestas de acta de independencia, constitución y bandera. Seguido, Bunau-Varilla estima que, para el 27 de octubre el Dr. Amador podrá estar de regreso en Panamá, y le concede hasta 7 días para ejecutar el plan y separarse de Colombia.

<sup>1</sup> De los cuales Bunau-Varilla solo entregó US\$.25,000 a Panamá.



Figura 3. Acta de Independencia del Istmo de 1903.

Fuente: Señal Colombia.

Efectivamente, Panamá proclamó su separación el día 3 de noviembre de 1903, con la participación de los Estados Unidos, que encomendó el patrullaje de la costa de Colón a las naves de guerra USS Nashville, USS Dixie, USS Atlanta, USS Maine, USS Mayflower y USS Praire, y de la costa de Panamá al USS Boston, USS Marblehead, USS Concord y USS Wyoming, con el propósito de proteger los intereses norteamericanos. Dichos barcos se alternaron en el desempeño de su comisión.

Ese día en Colón, en razón de rumores sobre una potencial invasión nicaragüense, llegó el Batallón Tiradores, con un contingente de 500 hombres, bajo las órdenes de los generales Ramón Amaya y Juan B. Tovar, quienes pretendían avanzar por tren a la ciudad de Panamá. El superintendente del ferrocarril, el coronel estadounidense James Shaler, parte de la causa secesionista, brinda una vital colaboración, al informar sobre la falsedad de tal rumor y reservar el vagón de lujo a los oficiales colombianos y otros distintos para la tropa. Al partir el tren, desconecta los vagones

que transportaban a la tropa, con lo cual los oficiales viajaron solos y fueron arrestados en la ciudad de Panamá.

Los soldados norteamericanos del USS Nashville, con el objetivo de salvaguardar a los ciudadanos de los Estados Unidos, bloquearon el acceso al puerto, desembarcaron e impidieron que los soldados del Batallón Tiradores viajasen a Panamá. El día 5 de noviembre, la tropa embarca con destino a Cartagena, quedando sellada así la separación colonense.

En la ciudad de Panamá, Demetrio H. Brid ejerce como presidente de hecho, nombrando a los miembros de la Junta Provisional de Gobierno, puesto que ocuparía hasta febrero de 1904, en que se aprueba la Constitución Política y se elige al Dr. Manuel Amador Guerrero como primer presidente constitucional de la República de Panamá.

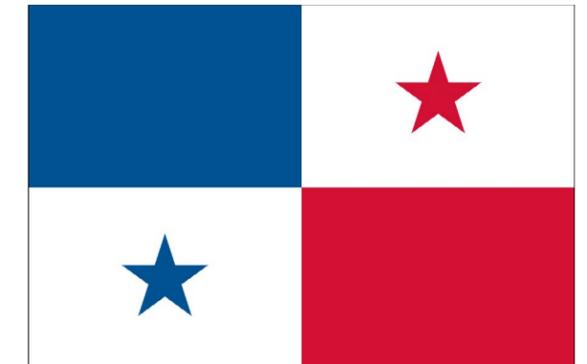


Figura 4. Bandera panameña original de 1903.

Fuente: Dominio Público.

Dato curioso es que la primera bandera de Panamá, diseñada por Manuel Encarnación Amador y confeccionada por María Ossa de Amador y Angélica Bergamota de De la Ossa, tenía los colores invertidos. Es mediante la Ley 64 de 4 de junio de 1904<sup>2</sup> que se adopta la distribución que ha perdurado a la fecha.

<sup>2</sup> Por la cual se adopta provisionalmente el escudo de armas y la bandera de la República de Panamá y se llama a un concurso. Publicada en la Gaceta Oficial 29 de 15 de junio de 1904.

Las protestas de Colombia continuaron a nivel internacional, hasta el **Tratado Urrutia-Thompson de 1914**, donde se dispone que Colombia reconoce a la República de Panamá y que Estados Unidos pagará a Colombia de US\$.25,000,000 en concepto de indemnización por la separación de Panamá.

### 7. Tratado Hay-Bunau Varilla

El Tratado Hay-Bunau Varilla está íntimamente ligado con la separación de Colombia. El 6 de noviembre de 2003, cuando los Estados Unidos reconoce de hecho a Panamá, genera la impresión en las autoridades nacionales que era consecuencia de las gestiones de Bunau-Varilla, por lo que se le designa "enviado extraordinario y ministro plenipotenciario" de Panamá ante los Estados Unidos, con amplios poderes.

De inmediato, Bunau-Varilla comunica su nombramiento al Secretario de Estado, John Milton Hay, e insta al reconocimiento oficial de Panamá—finalmente obtenido el 13 de noviembre de 1903— y al inicio de las conversaciones sobre el tratado del canal, preocupado por la posible oposición del Senado y sospechando que las autoridades panameñas tendrían interés de participar en las negociaciones, lo que en efecto ocurre el 9 de noviembre, con la elección del Dr. Amador y del abogado Federico Boyd como delegados ante los Estados Unidos, con indicaciones específicas, entre otras, de mantener los términos negociados con Colombia (Tratado Herrán-Hay), aclarando que la soberanía de Panamá no podría verse comprometida, y que todas las cláusulas deberían ser previamente consultadas por Bunau-Varilla con ellos.

Aun así, el Tratado Hay-Bunau-Varilla fue firmado el 18 de noviembre de 1903, antes de la llegada del Dr. Amador y Federico Boyd a la ciudad de Washington, con las siguientes condiciones:

- a. Se garantiza la independencia de la República de Panamá (artículo I).
- b. Se concede a Estados Unidos, a perpetuidad,

el uso, ocupación y control de franja de 10 millas de ancho, para la construcción, mantenimiento, funcionamiento, saneamiento y protección del canal istmico (artículo II).

c. Se concede a Estados Unidos, a perpetuidad, todas las islas que se hallen dentro de los límites de la zona canalera, así como también el grupo de pequeñas islas de la Bahía de Panamá, llamadas Perico, Naos, Culebras y Flamenco (artículo II).

d. Se concede a Estados Unidos, dentro de la zona canalera, derechos, poder y autoridad que los Estados Unidos poseerían y ejercerían si ellos fueran soberanos del territorio, con entera exclusión del ejercicio de tales derechos soberanos, poder o autoridad por la República de Panamá (artículo III).

Panamá se rehusó a ratificar el tratado, pero fue amenazado con quitarle la protección y dejarlos a expensas de Colombia, por lo que fue aprobado por el Decreto 24 de 2 de diciembre de 1903<sup>3</sup>, de la Junta de Gobierno Provisional.

### 8. Bibliografía

#### Leyes y tratados

1. Tratado Mallarino-Bidlack de 1846.
2. Tratado Clayton-Bulwer de 1850.
3. Tratado Herrán-Cass de 1857.
4. Tratado Salgar-Wyse de 1878
5. Convenio Roldán-Wyse de 1890
6. Convenio Suárez-Mange de 1893
7. Tratado Hay-Pauncefote de 1901.
8. Ley Spooner de 1902
9. Tratado Hay-Bunau Varilla 1903
10. Tratado Urrutia-Thompson de 1914

#### Libros

1. [ARAÚZ, Celestino Andrés y PIZZURNO, Patricia \(1997\). El Panamá Hispano \(1501-1821\). Tercera edición. Litho Editorial Chen. Panamá.](#)

<sup>3</sup> Por el cual se aprueba un tratado con los Estados Unidos de Norte América. Publicado en la Gaceta Oficial 6 de 15 de diciembre de 1903.

2. [CASTILLERO CALVO, Alfredo \(1999\). La ruta transístmica y las comunicaciones marítimas hispanas, siglo XVI-XIX. El Canal de Panamá. Tomo 16. Instituto del Canal Universidad de Panamá. Editorial Universitaria Carlos Manuel Gasteazoro. Panamá.](#)

3. [TORRES ÁBREGO, JOSÉ EULOGIO \(2000\). Población, Economía y Sociedad. Contribución a la crítica de la historiografía panameña. Tomo 2. Segunda Parte. Editorial Universitaria Carlos Manuel Gasteazoro. Panamá.](#)

#### Publicaciones

1. [Office of the Historian. Building the Panama Canal, 1903–1914.](#)

2. [Naval History and Heritage Command. List of Expeditions 1901-1929 \[List of Expeditions Formed and Landings Effected by the U.S. Naval Force in Central America, Mexico and the West Indies, From 1901 to May 1, 1929\].](#)

3. [Duke University Press \(1966\). Philippe Bunau-Varilla: New Light on the Panama Canal Treaty](#)

4. [ARAÚZ, Celestino Andrés \(2011\). Hegemonía de estados unidos en el istmo de panamá desde mediados del siglo XIX hasta el Tratado Hay-Bunau Varilla.](#)

5. [L'Historia \(2014\). Independencia de Panamá.](#)

6. [Smithsonian National Postal Museum \(2020\). A Stamp that Changed History: How the Panama Canal was Almost the Nicaragua Canal.](#)

7. [Señal Colombia \(2024\). Separación de Colombia y Panamá: historia, antecedentes y consecuencias.](#)

## De la Protección de los Derechos Humanos de los Trabajadores del Mar en la República de Panamá

**Jana K. Pinto**

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

<https://orcid.org/0009-0005-0476-9962>



### Contenido

1. Antecedentes. 2. Normas y acuerdos sobre derechos humanos y trabajo en el mar aplicables en Panamá. 3. De la protección de los derechos humanos de los trabajadores del mar en lo administrativo. 3.1. Estado del pabellón. 3.2. Estado Rector del puerto. 4. Del acceso a la justicia y aplicación de convenios como garantía de los derechos humanos de los trabajadores. 5. Conclusión. 6. Referencias Bibliográficas.

### Resumen

El presente artículo tiene por objeto, brindar al lector algunas consideraciones en relación a la aplicación en nuestro país, de normas tendientes a la protección de los derechos humanos de los trabajadores al servicio de la industria marítima en alta mar, a través de actos administrativos y la jurisprudencia de nuestros tribunales especializados, siendo el caso que Panamá, se mantiene dentro de los primeros países dedicados al abanderamiento de naves a nivel mundial<sup>1</sup>. Así mismo, administramos un Canal interoceánico, paso obligado de buques de diversas banderas; contamos con Tribunales Marítimos que tienen competencia en causas foráneas en razón del “forum conveniens” y el “forum arresti”, aplicándose en múltiples ocasiones, normas sustantivas de otros países y sin olvidar, que somos integrantes de organismos internacionales que han adoptado una pluralidad de convenios en cuanto a derechos humanos, que han sido incorporados a nuestro ordenamiento jurídico; todo lo cual, devino en la necesidad de adaptar nuestra regulación a estas normas de rango constitucional, cumpliendo así con dos de los fines de la administración pública, el de salvaguardar el bienestar de los administrados y la obligación de tutela de los derechos humanos.

### Abstract

The purpose of this article is to provide the reader with some considerations regarding the application in our country of regulations aimed at protecting the human rights of workers in the maritime industry on the high seas, through administrative acts and the jurisprudence of our specialized courts, given that Panama is one of the first countries in the world dedicated to the flagging of ships. Likewise, we manage an interoceanic canal, an obligatory passage for ships of different flags; we have maritime courts that have jurisdiction over foreign cases by virtue of the “forum conveniens” and “forum arresti”, applying on several occasions the substantive rules of other countries, without forgetting that we are members of international organizations that have adopted a series of human rights conventions that have been incorporated into our legal system; All this has made it necessary to adapt our regulations to these norms of constitutional rank, in order to comply with two of the objectives of public administration, that is, to ensure the

<sup>1</sup> El 16% de las naves que conforman la flota mundial para el año 2023, eran de bandera panameña conforme el World Fleet Monitor, lo cual se traduce en 8,450 naves y 251.1 millones de toneladas de registro bruto.

welfare of those administered and the obligation to protect human rights.

### Palabras Clave

Gente de mar, derechos humanos, estado del pabellón, estado rector del puerto, trabajo en el mar.

### Keywords

Seafarers, human rights, flag state, port state, work at sea.

### 1. Antecedentes

Con el fin de comprender el escenario en el cual se desarrollan las labores de los marinos y oficiales, consideramos apropiado iniciar con algunos datos generales del sector y de igual forma, referirnos brevemente al principal marco legal que regula a nivel nacional la salvaguarda de los derechos humanos de esos trabajadores.

De esta forma podemos señalar que, el transporte marítimo es el medio más utilizado para el movimiento de mercancías a nivel mundial, constituyéndose en la columna vertebral de las cadenas de suministro, movilizándose más del ochenta por ciento (80%) del volumen del comercio mundial<sup>1</sup>. De igual forma, la industria pesquera comercial mantiene una importante cantidad de buques y marinos en aguas internacionales y zonas económicas exclusivas. Para el año 2024, conforme a datos de la Comisión Interamericana del Atún Tropical (CIAT), Panamá mantenía abanderados 97 buques pesqueros de un total de 4,457 embarcaciones dedicadas sólo a este rubro.

Lo anterior conlleva que la mano de obra en alta mar, tanto de marinos como de oficiales, se haya incrementado en las últimas décadas. Conforme a datos del BIMCO (Baltic and International Maritime Council), para el año 2021, la fuerza laboral comprendida por la gente de mar se estimaba en 1.892.720 personas entre marinos y oficiales que operan más de 74,000 buques a nivel global<sup>2</sup>, siendo Filipinas, Indonesia,

<sup>1</sup> Conforme a datos de la Organización Marítima Internacional para el año 2024.

<sup>2</sup> <https://www.bimco.org/news/priority-news/20210728---bimco-ics-seafarer-workforce-report>

Rusia, India y China los países que más aportan marinos y oficiales al sector.

Aparejado a la cantidad de trabajadores que brindan sus servicios en este sector de la industria marítima, surgen problemas similares a los ya conocidos entre el capital y el trabajo en tierra firme, acrecentados por el hecho de no contarse con autoridades y otros servicios básicos de manera permanente en alta mar, lo que en ocasiones deriva en el desconocimiento y vulneración de los derechos humanos de estos marinos, tanto de los derechos de primera generación como los de segunda generación.

La Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF, por sus siglas en inglés) cuya sede principal se encuentra en Londres, mantiene la representación de marinos de 154 países y ha señalado que en la actualidad, pese a las normas que abogan por condiciones de trabajo dignas y seguras, la realidad en nuestros mares y vías navegables en muchas ocasiones difiere de lo propuesto en los diferentes instrumentos legales, siendo inequívocamente afectados los derechos humanos de estos trabajadores.

Entre las situaciones que han sido denunciadas ante la ITF y otros organismos nacionales e internacionales como transgresión a los derechos humanos en las aguas transitables, podemos señalar:

- El trabajo forzado y la esclavitud.
- El tráfico de personas, en especial el de migrantes.

- Abandono de la tripulación y denegación de acceso a tierra firme.
- Falta de cuidados médicos o acceso a los mismos.

Durante la pandemia producto del COVID-19, gente de mar estuvo varada por meses en aguas internacionales, sin el reglamentario cambio de tripulación, sin acceso a tratamientos médicos o comida, incomunicados y, ante la negativa de los Estados del Puerto Rector de permitir su desembarque y la poca cooperación de los Estados pabellón para solventar estos problemas, aunado al abandono de agentes y armadores; se verificó el desconocimiento de los derechos humanos de los mismos, por lo que una vez más, se evidenció la desventaja que tienen los trabajadores del mar en cuanto a la protección de sus derechos con respecto a los de tierra firme.

Queda entonces en evidencia que un trabajador del mar, en la búsqueda de cómo suplir sus necesidades básicas mediante un oficio, puede abrir un portal para que se puedan vulnerar otros derechos, de no existir una adecuada aplicación de la norma y observancia de las autoridades y es que, tal y como lo ha señalado la doctrina, los derechos humanos son interdependientes y conexos, por tanto, no pueden subsistir el uno sin el otro. Es decir, el no reconocimiento de un derecho puede derivar en el desconocimiento de otros.

## 2. Normas y acuerdos sobre derechos humanos y trabajo en el mar aplicables en Panamá

Debemos señalar en primer lugar que, en la actualidad, no hay un instrumento legal que incluya todo lo referente a los derechos humanos en el contexto marítimo; existiendo una diversidad de convenciones marítimas que abordan algunos derechos y dependerá de cada Estado su aplicación o no.

Dicho lo anterior, resulta necesario referirnos a

ciertas normas y convenios sobre los derechos humanos de los trabajadores del mar, teniendo claro que muchas de las leyes y acuerdos, hacen referencia a los derechos humanos en general, sin distinción de las particularidades del lugar de desempeño de la persona.

Tenemos entonces que, el derecho al trabajo se encuentra consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>3</sup>, (derechos económicos, sociales y culturales) promoviendo entre los Estados suscriptores, la implementación de normas para que todos los administrados puedan trabajar en unas condiciones justas y favorables.

A nivel internacional y producto de la preocupación sobre el desconocimiento de los derechos de los trabajadores que laboran en las diversas embarcaciones, se ha redactado la Declaración de Ginebra sobre los Derechos Humanos en el Mar, redactada en el año 2019 por la organización no gubernamental “*Humans Rights at Sea*”, incluyendo principios desarrollados en documentos previos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, haciendo extensivos los mismos al mar, señalando en la misma que “*los derechos humanos son universales y se aplican en el mar al igual que en la tierra*”, incorporando derechos de los trabajadores, considerando que la lejanía de las embarcaciones con tierra firme y en consecuencia con las autoridades encargadas de velar por el respeto de los derechos básicos de los trabajadores, incrementa la posibilidad que se vulneren los mismos. Este documento está siendo trabajado de manera individual entre los diferentes países y la organización, para promover su adopción.

En Panamá, la salvaguarda de los derechos humanos incluidos los sociales y culturales, mantiene un rango constitucional. De esta forma, nuestra Carta Magna hace referencia al derecho

<sup>3</sup> Proclamada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en París, el 10 de diciembre de 1948.

al trabajo en el Capítulo III del Título Tercero, estableciendo que son nulas y por tanto no obligan a los contratantes, aunque se expresen en un convenio de trabajo, las cláusulas que impliquen renuncia o disminución de algún derecho reconocido en favor del trabajador, señalando además que los derechos y garantías contenidos en la Constitución, se entienden como mínimos a favor de los trabajadores.

Mediante Ley 15 de 28 de octubre de 1977<sup>4</sup> la República de Panamá, adopta la Convención Americana sobre Derechos Humanos, comprometiéndose a incorporar a través de sus normas nacionales, todos los derechos reconocidos en la misma. Es así que nuestro país, cumple con el control de la convencionalidad, a través del cual el Estado se compromete a instituir garantías y tutelar los derechos humanos, conforme con lo establecido en el artículo 4 de la Constitución Política.

Más reciente, mediante Ley 2 de 6 de enero de 2009<sup>5</sup>, se aprueba el Convenio sobre Trabajo Marítimo, adoptado el 23 de febrero de 2006, mismo que recoge normas actualizadas contenidas en diversos convenios, así como recomendaciones en la materia y principios fundamentales, entendiendo que estas normas se aplican a los buques dedicados al comercio, excluyéndose las embarcaciones de guerra y las unidades navales auxiliares. Estas normas de carácter sustantivo, han sido implementadas a través de diversos actos administrativos.

Así mismo en materia laboral marítima, el Decreto Ley 8 de 26 de febrero de 1998<sup>6</sup>, “Por la cual se Reglamenta el Trabajo en el Mar y las Vías Navegables y se dictan otras disposiciones”, establece que se someterán a este cuerpo legal, las relaciones entre el capital y

<sup>4</sup> Publicada en la Gaceta Oficial 18,468 de 30 de noviembre de 1977.

<sup>5</sup> Publicada en la Gaceta Oficial 26,200 de 13 de enero de 2009.

<sup>6</sup> Publicado en la Gaceta Oficial 23490-A de 28 de febrero de 1998.

el trabajo a bordo de embarcaciones de bandera panameña. Además, se señalan derechos y obligaciones tanto de los trabajadores como de los empleadores, verificando el cumplimiento de la misma en lo administrativo, por la Autoridad Marítima de Panamá (AMP).

De igual forma, debemos tener presente que, la legislación nacional e internacional sobre derechos humanos aplica donde un Estado tenga jurisdicción, pudiendo ejercer la misma en el ámbito marítimo a través del Estado costero, el Estado bandera y el control del Estado del puerto.

## 3. De la protección de los derechos humanos de los trabajadores del mar en lo administrativo

Cuando nos referimos a los derechos humanos de los trabajadores, debemos tomar en consideración tanto los derechos humanos de primera generación, como el derecho de todo trabajador de laborar de manera remunerada y en un ambiente seguro.

Es por ello que, a nivel administrativo, el Estado debe crear políticas encaminadas a cumplir los convenios en esta materia ratificados por Panamá, implementado trámites que coadyuven con la detección, manejo y solución de situaciones que puedan convertirse en desconocimiento y vulneración de los derechos humanos. Lo anterior sin dejar de lado el deber de promoción de los derechos humanos en el ámbito competencial de la autoridad tutora de los mismos (Tapia, 2016). Lo cual significaría impulsar el desarrollo de políticas, procesos sobre derechos humanos.

La jurisprudencia internacional agrega además que, junto a trámites claros y políticas tendientes a la protección de los derechos humanos, el plazo razonable para que se culminen los trámites es también un derecho. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha expresado:

“156. Otro elemento al que se le ha conferido un papel relevante en relación con la garantía del debido proceso legal en sede administrativa, es el derecho al plazo razonable del proceso administrativo. En este sentido, es de destacar que existen circunstancias propias del diseño y el funcionamiento de los mecanismos de determinación de derechos, que tienen efecto directo sobre los mismos. Así, resulta relevante la garantía de “tiempo razonable” aplicada a los procesos en los que se determinan obligaciones en materia de derechos económicos y sociales, pues resulta obvio que la duración excesiva de los procesos puede causar un daño irreparable para el ejercicio de estos derechos que, como se sabe, se rigen por la urgencia, forzando a la parte débil a transar o resignar la integridad de su crédito. (CIDH)

De igual forma, en el ámbito marítimo, la mayoría de los convenios referentes a la salvaguarda de la vida en el mar, hacen un mayor enfoque en la preservación de la misma, implementación de dispositivos de seguridad como botes y chalecos salvavidas, capacitaciones en caso de emergencia, para evitar accidentes y otros, sin referirse a situaciones tales como el acoso laboral, trabajo forzado, esclavitud, abandono de tripulación, falta de acceso a servicios de salud y otras situaciones de vulneración de los derechos humanos.

Tal y como ya enunciáramos, la protección de los derechos humanos de los trabajadores del mar puede verificarse a través de varios controles: como Estado del pabellón, Estado del puerto y desde el ámbito legislativo y judicial.

### 3.1. Estado del pabellón

La doctrina y normativa internacional ha sido coincidente en señalar que, los buques que navegan en aguas internacionales o mares territoriales, son una extensión del Estado cuya nave enarbola, pudiendo diversos Estados ejercer su jurisdicción sobre los mismos, por

lo que incluso en alta mar, habrá cuerpos legales que rigen todo lo acontecido en las embarcaciones.

Pareciera que por deducción, si un Estado ha suscrito acuerdos sobre derechos humanos, los mismos deben hacerse valer en sus embarcaciones, pero la realidad puede ser distinta, sobre todo por las características propias del comercio marítimo, en el cual una embarcación puede por ejemplo, enarbolar una bandera, la tripulación pertenecer a otro país y navegar en aguas alejadas del Estado del pabellón y lugar de procedencia de los oficiales y marinos, sin contar con los contratos de enrolamiento que remiten en caso de controversia a tribunales o leyes específicas. En resumen, los trabajadores del mar se enfrentan a tener que interactuar con múltiples jurisdicciones, desconociendo en la mayoría de los casos los derechos que le corresponden.

De igual forma, en materia de derechos humanos, hay una amplia discrecionalidad sobre la aplicación de las normas del Estado del pabellón a las situaciones originadas dentro de las embarcaciones.

Los Estados del pabellón cumplen con normativas contra la contaminación del mar, la pesca sostenible, uso de dispositivos y rutas de navegación, lo cual no carece de importancia, pues de esta forma se garantiza una explotación pacífica y sostenible de los recursos marinos, pero en aguas internacionales, lejos de la jurisdicción de los diversos Estados, los aspectos no relacionados con certificaciones y pruebas técnicas que son rápidamente verificables en los diversos puertos de recalado, como las condiciones laborales de la tripulación y protección de sus derechos, pasan la mayoría del tiempo, desapercibidos para las autoridades pues no hay personal permanente de las mismas a bordo.

En este punto hemos de señalar que el Estado del Pabellón, podría implementar algunas medidas tendientes a evitar y disminuir las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores del mar, como realizar visitas periódicas y no programadas a las embarcaciones y aplicar los correctivos y sanciones necesarias, entendiendo que normas como las de derechos humanos se deben aplicar tanto en tierra como en alta mar. De igual forma una comunicación eficaz con tierra firme coadyuvaría en la simplificación y celeridad de trámites administrativos para casos de atención médica, repatriaciones y acceso a tribunales de justicia y autoridades locales. Se debe establecer un vínculo efectivo y genuino entre el Estado y el buque que porta su pabellón.

Lo anterior, sobre la base que diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos, señalan que estos deben aplicarse en el territorio de los Estados suscriptores, debiendo proteger a todas las personas que se encuentran en el mismo, entendiendo que los buques son una extensión del Estado cuya bandera mantienen, por lo que esta protección alcanza plenamente a los trabajadores del mar, independientemente de la ubicación geográfica de la nave.

A manera de ejemplo, podemos señalar que la Convención sobre la Esclavitud de 1926<sup>7</sup> en su artículo 3 establece el compromiso de los Estados contratantes de tomar medidas útiles para prevenir el embarque, desembarco y transporte de esclavos en sus aguas territoriales, así como en las embarcaciones que enarbolan sus pabellones.

De allí radica la importancia que cada buque pertenezca a una bandera, pues muchos de los casos de violaciones a los derechos humanos se verifican en buques apátridas que, por lo general, navegan en aguas internacionales,

<sup>7</sup> Convención para reprimir la trata de esclavos y la esclavitud fue un tratado internacional creado bajo los auspicios de la Sociedad de Naciones y firmado por primera vez el 25 de septiembre de 1926.

pero que pueden realizar operaciones en puertos donde las autoridades locales pueden aplicar sanciones o incluso impedir el zarpe de la embarcación.

### 3.2. Estado rector del puerto

Panamá como ruta del comercio marítimo internacional, mantiene puertos de gran importancia en el Océano Pacífico y Atlántico, algunos ligados directamente con las operaciones del Canal de Panamá.

A través de la Autoridad Marítima de Panamá (AMP) se establece un control sobre las naves de diversos pabellones que visitan estos puertos y mientras se encuentren en nuestras aguas territoriales, realizándose inspecciones de documentos y a bordo de las mismas de ser requerido. Estas inspecciones se verifican con el fin de establecer las condiciones del buque y que se cumplan las normas y reglamentos adoptados por Panamá, a la vez de evitar la dualidad de documentación e inspecciones por los Estados suscriptores del área. De encontrar deficiencias graves en la embarcación o el incumplimiento de normas que puedan poner en peligro la salud, la vida de las personas entre otros, el Estado podrá aplicar sanciones e inclusive impedir el desembarque, embarque o zarpe del buque, aunque sea de bandera extranjera.

Nuevamente se puede observar, que lo concerniente a los derechos humanos de los trabajadores, no es el fin u objetivo primordial de estas revisiones. Sin embargo, esto no disminuye el hecho que el Estado rector del puerto puede ser un aliado importante para la protección de los derechos de los trabajadores a bordo de las embarcaciones de banderas foráneas o nacionales.

Mediante Ley 2 de 6 de enero de 2009, Panamá aprueba el Convenio sobre el Trabajo Marítimo 2006 (MLC), que conlleva la obligación de los Estados miembros de la OMI de verificar que

sus normativas locales respeten derechos fundamentales de los trabajadores relativos a la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso y a laborar en un ambiente seguro con protección de su salud y garantizando la atención médica oportuna<sup>8</sup>. Estos requisitos se consideran mínimos y cada país podrá tener algunos más elevados.

Este convenio a diferencia de otros del sector marítimo, ampara a toda la gente de mar, incluidos los trabajadores eventuales y de hoteles a bordo de cruceros e incluye avances importantes en el tema de derechos humanos hasta de segunda generación, por ejemplo, la incorporación de seguros o garantías financieras para la repatriación de los marinos, así como una indemnización pecuniaria para los familiares en caso de muerte o discapacidad prolongada del trabajador del mar.

Corresponderá entonces al Estado Rector del Puerto, verificar a través de documentación y en caso de requerirlo, a través de inspecciones a bordo, que los buques nacionales y extranjeros que recalen en sus puertos cumplan con todos los requisitos señalados en los diferentes convenios adoptados por el país.

Vemos que, el Estado Rector del Puerto cumple con una doble función en materia de recursos humanos:

- Coadyuvar con la agilización de los trámites que permitan suplir las necesidades básicas de los trabajadores del mar, siendo un puente efectivo entre la embarcación y las autoridades locales.
- Impedir el avance de violaciones a los derechos humanos, realizando inspecciones y tomando medidas para sancionar a los buques que incumplan con los convenios y normas protectoras de los mismos, independientemente de la nacionalidad de la embarcación o invocando su derecho a suspender el paso inocente de buques

donde se compruebe violaciones a derechos humanos.

#### 4. Del acceso a la justicia y aplicación de convenios como garantía de los derechos humanos de los trabajadores

El acceso a la justicia es considerado un derecho esencial haciendo la doctrina referencia a la garantía del debido proceso tanto en lo administrativo como en lo judicial. Tal y como lo reseña el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en una de sus publicaciones, “el acceso a la justicia no es solamente un derecho humano, sino también una forma de hacer efectivos los derechos.” (IIDH, 2009)

Garantizar que a un trabajador se le respeten sus derechos humanos es el ideal de todo Estado, previniendo hechos que transgredan los mismos. Sin embargo, la realidad puede ser otra y en el comercio marítimo mundial, donde navegan buques de diferentes banderas, con tripulación de múltiples países y costumbres, muchas veces en aguas internacionales y sin verdaderos controles en muchos países, a diario se verifican violaciones a los derechos de la gente de mar.

Es por esto que un Estado debe implementar normas y medidas para evitar la vulneración de los derechos humanos y debe desarrollar controles tendientes a la reparación de los daños causados, así como aplicar sanciones a los responsables, todo esto en un período razonable de tiempo.

En Panamá, en materia laboral, refiriéndonos a la gente de mar, las diferencias que puedan surgir entre el capital y el trabajo, se ventilan ante dos jurisdicciones: los tribunales marítimos si son causas surgidas en el extranjero, con normas sustantivas de otros Estados si así lo han decidido las partes en razón del secuestro de la embarcación en aguas panameñas (*forum arresti*), así como la carga, combustible o flete o por decidirlo las partes (*forum conveniens*).

La competencia de los tribunales marítimos se encuentra delimitada en el artículo 19 de la Ley 8 de 1982 (Texto Único)<sup>9</sup>.

En el evento de tratarse de causas laborales surgidas a bordo de buques de bandera panameña, las mismas serán sometidas a los Juzgados Laborales Marítimos, los cuales tendrán competencia privativa.

Señalado lo anterior, podemos establecer que, en lo laboral, hay una costumbre imperante en el mundo marítimo, donde los contratos de trabajo son en su mayoría de los llamados proforma o de adhesión, sin que los trabajadores puedan modificar o sugerir el cambio de alguna de sus cláusulas pues corren el riesgo de no ser contratados o que no sean renovados sus contratos.

Previo a las modificaciones a la Ley 8 de 1982, muchas de las causas aprehendidas por los Tribunales Marítimos panameños referentes a reclamaciones en virtud de un contrato de trabajo y las acciones civiles por daños y perjuicios, eran declinadas a tribunales foráneos en razón de un pacto de sumisión jurisdiccional, cláusula inserta en la mayoría de los contratos.

Mediante fallo de 1 de diciembre de 1998, la Sala Primera de lo Civil al momento de resolver la apelación de un incidente por falta de competencia del Tribunal Marítimo señaló lo siguiente:

*“De las consideraciones que anteceden resulta que existiendo una cláusula de sumisión de jurisdicción, plenamente acreditada con la aportación de los contratos de trabajo que la contienen (foja 113-118, especialmente la cláusula décima), es incontrovertible para esta Sala la necesidad*

<sup>9</sup> Texto único de la Ley 8 de 30 de marzo de 1982, que crea los tribunales marítimos y dicta normas de procedimiento marítimo, con las modificaciones, adiciones y supresiones adoptadas por las leyes 11 de 23 de mayo de 1986 y 12 de 23 de enero de 2009, publicada en la Gaceta Oficial 26,322 de 13 de julio de 2009.

*de que el Tribunal Marítimo hubiese accedido a la sumisión jurisdiccional mediante la declinatoria correspondiente, declarando probado el incidente de incompetencia promovido por la parte demandada, la motonave “EL REY”.*<sup>10</sup>

Pero, los tribunales panameños, haciéndose eco de lo señalado en los convenios suscritos por nuestro país, en una efectiva tutela jurídica, incorporaron en los fallos principios inmersos en tratados internacionales que en materia laboral y derechos humanos había suscrito nuestro país, garantizando así que pudiese impartirse justicia en causas que pudiesen representar para los trabajadores, una denegación de justicia en los países a cuya jurisdicción se declinaba el conocimiento de la causa.

La redacción del artículo 19 de la Ley 8 de 1982 luego de la reiterada jurisprudencia de los tribunales marítimos, varió, señalando que puede darse la declinatoria de competencia por causas surgidas fuera de nuestra jurisdicción, en el evento de así haberlo pactado las partes conforme al principio de autonomía de voluntad de las partes, pero en los contratos laborales no se consideran pactados los denominados pro forma o de adhesión.

La norma del Texto Único de la Ley 8 de 1982 sobre declinatoria de competencia señala en su parte pertinente lo siguiente:

**“Artículo 22.** Los Tribunales Marítimos podrán abstenerse, a instancia de parte, de conocer o de continuar conociendo de un proceso por causas que surjan fuera del territorio de la República de Panamá, en cualquiera de los siguientes casos:

- ...
3. Cuando las partes hayan negociado, previa y expresamente, someter sus controversias a un Tribunal en país extranjero, y lo hayan convenido así por escrito. No se considerarán negociados previa y expresamente los contratos pro forma o

<sup>10</sup> Proceso Especial de Ejecución de Crédito Marítimo Privilegiado propuesto por Segundo Mero Vélez en contra de la M/N “EL Rey”.

<sup>8</sup> Artículo 3 del Convenio sobre Trabajo Marítimo, 2006 (MLC).

de adhesión.

4. ...”

Y es que los Tribunales panameños, tal y como lo ha expresado el autor Raúl René Aparicio, “tienen el deber jurídico de tener el deber jurídico de resolver los casos sometidos, de velar porque los derechos y libertades consagradas en los instrumentos internacionales de derechos humanos tengan plena vigencia y eficacia. De forma que, ante una ley o norma interna, que contravenga aquellos en detrimento de su eficacia plena, pueda rehusar su aplicación para favorecer la plenitud de la validez y eficacia del derecho humano que mejor armonice al fin útil de tutela y protección que demanda el instrumento internacional. (Aparicio, 2001)

En fallo más reciente y a la luz del respectivo cuerpo legal reformado, el Tribunal de Apelaciones Marítimas mantuvo el conocimiento de una causa foránea argumentando lo siguiente:

*“Consecuencia de lo anterior, del contrato de trabajo del señor RAFAEL ENRIQUE SALAZAR (visible a foja 17), puede observar esta Superioridad que, tal y como lo expuso la juez a-quo, el mismo no es producto de un acuerdo previo entre el trabajador y los propietarios de la M/N TAURUS TUNA, ya que los contratos laborales de este tipo, generalmente tienen cláusulas preestablecidas en que simplemente el trabajador las acepta y firma el contrato. Por lo cual, no podría considerarse que ha sido negociado previa y expresamente por el demandante, como lo dispone el artículo 22 numeral 3 de la Ley 8 de 1982, reformada.*

*En consecuencia, por tratarse de un contrato de adhesión no se cumple con lo establecido en el artículo 22 numeral 3 de la ley antes citada, a fin de que se decline la competencia a un Tribunal extranjero, en este caso, de Venezuela, corresponde a este Tribunal de Apelaciones confirmar la resolución apelada y condenar en costas a la recurrente, como lo dispone el artículo 434 de la Ley 8 de 1982, reformada.”*

Ahora bien, este acceso a la justicia además de garantizar el derecho a un debido proceso, también garantiza el reconocimiento del derecho al trabajo. De esta suerte la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado:

**“125. En el referido caso Baena Ricardo y otros la Corte IDH fue enfática:**

*...En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados<sup>11</sup>...”*

**127. Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.” (CIDH)**

Por ello, en el evento de una norma ser contraria a la salvaguarda de un derecho humano o lo desconozca, el Juez deberá sopesar y verificar los acuerdos o convenios suscritos por el país

<sup>11</sup> Cfr. Caso Baena Ricardo y otros, cit., párrafo 126. Es interesante hacer referencia aquí al Caso N° 11.430. En la petición se denunció que después que fuera ascendido a General Brigadier del Ejército mexicano, el Sr. José Francisco Gallardo Rodríguez, comenzó a padecer amenazas, hostigamientos e intimidaciones por parte de altos mandos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Asimismo, se señaló que la SEDENA, a través de funcionarios del Ejército mexicano, emprendió una campaña de difamación y descrédito en su contra y que, mediante la fabricación de delitos y responsabilidades, nunca probados, se lo sometió a procesos judiciales y encarcelamientos injustos. En su informe de fondo, la CIDH hizo referencia a la llamada “teoría de la desviación de poder” al analizar la actuación del Ministerio Público mexicano en relación con el Sr. Gallardo. En este sentido, la CIDH expresó: “...La desviación de poder es un abuso de mandato, un abuso de derecho. Puede un acto administrativo haber sido realizado por el funcionario competente con todas las apariencias de regularidad y, sin embargo, este acto discrecional realizado, que el funcionario cualificado tenía el derecho estricto de realizar, puede estar afectado de ilegalidad si su autor ha usado de sus poderes para un fin distinto de aquel en vista del cual le han sido conferidos, o, para retener la fórmula de la jurisprudencia, para un fin distinto que el interés general o el bien del servicio (...)

en la materia, sobre todo aquellos derechos de naturaleza erga omnes que no requieren formar parte de un tratado o acuerdo, simplemente se mantiene una responsabilidad frente a los demás Estados de no permitir hechos que vulneren la naturaleza misma de todos los seres humanos con actos tales como la esclavitud, falta de acceso a la salud, tráfico de personas pudiendo los últimos imponer sanciones o medidas que compelan al Estado transgresor a enmendar lo necesario para que culminen los actos que violen nuestros derechos básicos.

### 5. Conclusión

Podemos entonces concluir que Panamá, aun cuando ha incorporado normas garantistas de los derechos humanos y tienen inclusive rango constitucional, debe adecuar tanto los procesos administrativos como la jurisprudencia patria para cumplir con los mismos de una forma adecuada, tarea que entendemos debe darse de manera gradual, pero constante laborando de forma ardua tanto a lo interno de las entidades como a la par y en conjunto con otros Estados ribereños, máxime que contamos con un sector marítimo de importancia en el área que representa un flujo importante de empleo tanto para nacionales como extranjeros y los mismos deben desarrollar sus actividades en ambientes seguros con una efectiva tutela jurídica y en consecuencia administrativa.

### 6. Referencias bibliográficas

- Aparicio, Raúl (2001). Proceso Contencioso de Protección de los Derechos Humanos. 1° Edición, Pág.18.

[-Comisión Interamericana de Derechos Humanos, El acceso a la justicia como garantía de los derechos ECONÓMICOS, sociales y culturales. estudio de los ESTÁNDARES fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.](#)

- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2009). Acceso a la justicia y derechos humanos en Panamá, Pág. 13.

-Tapia, Ricardo (2016). “La autoridad administrativa y su obligación de tutela de los derechos humanos en México.” Temas Selectos 3. Hacia el Ámbito del Derecho Administrativo, México, Pág.34.

# La potestad reglamentaria en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia



**Demetrio Dobras Ramos**

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



## Contenido

1. Introducción. 2. Marco conceptual. 3. Fundamento constitucional. 4. La potestad reglamentaria en la jurisprudencia. 4.1. Prevalencia de la ley sobre el reglamento. 4.2. Desaplicación de reglamentos ilegales por los tribunales. 4.3. Prohibición de restringir derechos reconocidos en la ley. 4.4. Uso del reglamento como una forma de desviación de poder. 4.5. Proporcionalidad entre la Ley y su reglamentación. 4.6. Conceptos de reglamento autónomo y de necesidad. 4.7. Reglamentos administrativos: naturaleza jurídica y clasificación. 4.8. Límites inherentes a la naturaleza del reglamento. 4.9. Objetivos de la potestad reglamentaria de la administración. 4.10. Carácter reglamentario de los acuerdos municipales. 4.11. Facultad reglamentaria de las entidades autónomas. 4.12. Vinculación ente la facultad reglamentaria y legalidad. 4.13. Materias fuera de la competencia reglamentaria del Órgano Ejecutivo. 4.14. Diferencias entre el reglamento y la ley. 4.15. Potestad reglamentaria como actividad tradicional del Ejecutivo. 4.16. No puede un resuelto ministerial reglamentar una ley. 4.17. Límites formales y materiales de la potestad reglamentaria. 5. Referencias bibliográficas.

## Resumen

El artículo analiza la configuración de la potestad reglamentaria a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Panamá. Para ello, define este concepto y expone su fundamento constitucional. Asimismo, examina diversos aspectos jurisprudenciales, como la primacía de la ley sobre el reglamento, la inaplicabilidad de los reglamentos autónomos, los conceptos de reglamento autónomo y de necesidad, así como los límites y objetivos de esta facultad, entre otros temas de interés.

## Abstract

The article examines the structure of regulatory authority in light of the jurisprudence of the Supreme Court of Justice of Panama. To this end, it defines the concept and outlines its constitutional foundation. Additionally, it analyzes various jurisprudential aspects, including the primacy of law over regulations, the inapplicability of autonomous regulations, the concepts of autonomous regulation and necessity, as well as the limits and objectives of this authority, among other relevant topics.

## Palabras clave

Reglamentos, potestad reglamentaria, jurisprudencia, derecho administrativo, principio de legalidad

## Keywords

Regulations, regulatory power, jurisprudence, administrative law, principle of legality

## 1. Introducción

La potestad reglamentaria es una herramienta esencial de la administración pública, que permite desarrollar y ejecutar las leyes para garantizar su correcta aplicación. Sin embargo, esta facultad no es ilimitada y se encuentra sujeta a los principios constitucionales y a la primacía de la ley. En la jurisprudencia panameña, la Corte Suprema de Justicia (en lo sucesivo Corte) ha delimitado de manera clara los alcances, límites y restricciones de esta potestad, estableciendo criterios relevantes para su ejercicio. Este artículo explora la configuración de la potestad reglamentaria a través de la jurisprudencia, destacando los casos más representativos que han marcado la evolución de esta figura en Panamá.

## 2. Marco conceptual

La potestad reglamentaria se define como la facultad de la Administración pública para dictar normas generales con el propósito de desarrollar o ejecutar una ley. Esta función se deriva de la necesidad de concretar aspectos técnicos o procedimentales que la ley no detalla, siempre respetando su texto y espíritu.

De acuerdo con la doctrina jurídica, la potestad reglamentaria es la “aptitud del Poder Ejecutivo y, en general, de la administración pública que habilita a emitir actos de alcance general que traducen la institución de situaciones generales, objetivas y obligatorias” (Cassagne, 1998, p. 114); la “[a]cción que ejerce el Gobierno a través de la cual dicta normas escritas subordinadas a la ley o referidas a ámbitos no sometidos a reserva de ley formal o material” (Muñoz Machado, 2016, p. 1236); el “medio jurídico que habilita al Presidente para ordenar y exigir la obediencia, en todo lo que mande dentro de su función” (Silva Bascuñán, 2000, p. 126);

y, la “facultad de que están dotados el Poder Ejecutivo y las demás autoridades encargadas de la administración del país, para dictar normas jurídicas y así cumplir con las funciones que la Constitución les otorga” (Cruz-Coke Ossa, 1989, p. 53).

En la jurisprudencia de la Corte, la facultad reglamentaria es “aquella atribución otorgada a ciertas entidades del Estado, para normar la operatividad de determinadas leyes, lo que, responde, esencialmente, a la necesidad de que se tomen medidas para el buen funcionamiento y ejecución de la administración que les ha sido conferida” (sentencia de 12 de abril de 2023. MJGH c. Decreto 16 de 8 de junio de 2021).

En definitiva, la potestad reglamentaria es la facultad del Poder Ejecutivo y otras autoridades administrativas, para dictar normas de carácter general, subordinadas a la ley, con el fin de regular su aplicación y asegurar el adecuado funcionamiento de la administración pública. Esta atribución permite emitir disposiciones obligatorias en ámbitos no reservados exclusivamente a la ley formal, garantizando la operatividad y ejecución de las funciones conferidas por la Constitución y el ordenamiento jurídico.

## 3. Fundamento constitucional

En el marco de la Constitución Política, la facultad reglamentaria ha sido conferida al Presidente de la República, quien la ejerce con la participación del ministro correspondiente, para dictar reglamentos que aseguren la correcta aplicación y cumplimiento de las leyes, sin desvirtuar en ningún caso su texto ni su espíritu, conforme lo establece el artículo 184, numeral 14.

Es preciso destacar, que la expresión

constitucional “sin apartarse de su texto ni de su espíritu”, impone un límite sustancial a la potestad reglamentaria, en el sentido de que los reglamentos deben respetar tanto la literalidad de la norma como su finalidad y propósito. Esto implica que la reglamentación no puede alterar, desnaturalizar ni contradecir los objetivos del legislador al aprobar la ley. En consecuencia, el reglamento debe interpretarse y aplicarse en estricta consonancia con el sentido y la intención original del legislador, garantizando la coherencia y armonización entre la norma legal y su desarrollo reglamentario. De este modo, aunque la Constitución reconoce al Poder Ejecutivo la facultad reglamentaria, también le impone una restricción en el ejercicio de dicha potestad (Gordillo, 2013, p. VII-44).

En este contexto, Moscote (1960) sostiene que el ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en la Constitución, constituye una manifestación de la fidelidad del Ejecutivo a la intención del legislador. Reglamentar implica desarrollar las disposiciones legales mediante un análisis riguroso de las circunstancias que motivaron su promulgación. Para ello, el Presidente de la República debe actuar con estricto apego a los principios de legalidad y jerarquía normativa, evitando que el decreto reglamentario se convierta en un instrumento de arbitrariedad. Si bien el Ejecutivo goza de un margen de discrecionalidad en el ejercicio de esta facultad, dicha discrecionalidad debe orientarse a optimizar la aplicación de la voluntad legislativa, sin exceder las atribuciones constitucionalmente conferidas ni asumir funciones propias del legislador (p. 415).

Por su parte, Quintero (1970) distingue entre potestad reglamentaria reglada y potestad reglamentaria discrecional. La primera, como la establecida en el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución, se encuentra sujeta a parámetros normativos específicos. La segunda, prevista en el numeral 11 del mismo artículo, confiere al Presidente de la República, con la intervención

del ministro correspondiente, la facultad de “dirigir, reglamentar e inspeccionar los servicios establecidos en esta Constitución” (p. 75).

Si bien el Órgano Ejecutivo es el principal emisor de reglamentos destinados a la ejecución de las leyes, es importante señalar que la Constitución faculta, de manera excepcional, a otros órganos para el ejercicio de esta competencia. Un ejemplo paradigmático lo constituye el Tribunal Electoral, que, de conformidad con el artículo 143, numeral 3, tiene la atribución de “reglamentar la Ley Electoral, interpretarla y aplicarla, y conocer de las controversias que origine su aplicación”.

#### 4. La potestad reglamentaria en la jurisprudencia

La Corte ha construido una sólida y exhaustiva jurisprudencia en materia de potestad reglamentaria, definiendo con rigor técnico sus contornos, alcances y límites. A continuación, se examinan los precedentes más representativos que han contribuido a sistematizar esta doctrina, ofreciendo un marco jurídico para su estudio y aplicación.

##### 4.1. Prevalencia de la ley sobre el reglamento

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 del Código Civil y el artículo 757 del Código Administrativo, la Corte ha sostenido de manera reiterada que los reglamentos están subordinados a la ley y que, en caso de contradicción, prevalece el mandato legal. Asimismo, ha enfatizado que la potestad reglamentaria conferida al Poder Ejecutivo, tiene como finalidad exclusiva desarrollar y facilitar la ejecución de las leyes, debiendo ejercerse con estricto apego a la legalidad, sin incurrir en abuso o desviación de poder, so pena de nulidad (Sentencia de 7 de enero de 2015, *Telecarrier, Inc. c. Ministerio de Desarrollo Social*).

En esta misma línea, la Corte ha señalado que, si bien la facultad reglamentaria es inherente a la función administrativa, su alcance no es

absoluto en cuanto a las materias que regula. En reiterada jurisprudencia, ha establecido que los reglamentos no pueden invadir ámbitos reservados al legislador por la Constitución, en atención al principio de supremacía de la ley. Así, ha reafirmado que todo reglamento se encuentra subordinado al ordenamiento legal y, en ningún caso, puede prevalecer sobre este (*Sentencia de 15 de septiembre de 1982, Sociedad Panameña de Ingenieros y Arquitectos c. Junta Provisional de Gobierno*).

Esta doctrina refuerza el principio de jerarquía normativa y la garantía de legalidad, estableciendo que los reglamentos que excedan los límites legales carecen de validez y eficacia jurídica.

##### 4.2. Desaplicación de reglamentos ilegales por los tribunales

La Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, citando al exmagistrado Arturo Hoyos, ha reiterado que los tribunales pueden desaplicar reglamentos que contravengan la ley, incluso si estos no han sido formalmente impugnados (Sentencia de 14 de febrero de 2011, *RACG c. Contraloría General de la República*).

En este sentido, la Sala Tercera ha acogido los postulados de los juristas Tomás Ramón Fernández y Eduardo García de Enterría, quienes sostienen que la publicación de un reglamento no implica su aplicación automática, pues antes de su ejecución debe verificarse su conformidad con la ley. Esta función de control, atribuida principalmente a los jueces, es esencial para garantizar la supremacía de la ley y la coherencia del ordenamiento jurídico. En caso de que se constate una contradicción entre el reglamento y la norma legal, corresponde inaplicar el reglamento ilegal para preservar la integridad del sistema normativo y asegurar la primacía del derecho legislado (Sentencia de 14 de febrero de 2011, *RACG c. Contraloría General de la República*).

Esta doctrina refuerza la función de control de legalidad ejercida por la Sala Tercera y brinda protección a los ciudadanos frente a actos administrativos arbitrarios o ilegales. Con ello, se fortalece el Estado de derecho y se previene que normas reglamentarias ilegítimas afecten la seguridad jurídica.

##### 4.3. Prohibición de restringir derechos reconocidos en la ley

La Corte ha establecido que un reglamento no puede restringir ni suprimir los derechos reconocidos por la ley. En este sentido, cualquier norma reglamentaria que exceda los límites impuestos por la legislación será considerada nula.

En un caso concreto, la Corte declaró ilegal una disposición del reglamento interno de la Contraloría General de la República que eliminaba la renuncia, como requisito para recibir la bonificación por antigüedad, por contravenir el derecho consagrado en el artículo 110 de la Ley 9 de 1994, sobre Carrera Administrativa (Sentencia de 14 de febrero de 2011, *RACG c. Contraloría General de la República*).

Este criterio se sustenta en la premisa de que los derechos legalmente reconocidos gozan de una protección reforzada y no pueden ser modificados, restringidos ni eliminados mediante disposiciones reglamentarias. Permitir lo contrario implicaría vulnerar la seguridad jurídica y abrir la puerta a decisiones discrecionales que menoscabarían el orden constitucional.

##### 4.4. Uso del reglamento como una forma de desviación de poder

En su fallo del 15 de noviembre de 1994, la Corte determinó que el Ministerio de Vivienda incurrió en desviación de poder al suspender, mediante reglamento, la aprobación de cambios de zonificación por un período de cinco años en un área específica. Tal medida, vulneró los derechos de los propietarios afectados y excedió

el ámbito de la potestad reglamentaria conferida a la administración (Sentencia SW c. Ministerio de Vivienda).

La Corte subrayó que la facultad reglamentaria no puede ser utilizada con fines ajenos a los establecidos en la ley habilitante. En este sentido, el reglamento no puede convertirse en un instrumento de discrecionalidad desmedida ni en un mecanismo para eludir los límites legales impuestos a la administración. La autoridad administrativa debe ejercer su potestad dentro del marco legal, sin exceder sus competencias ni alterar el equilibrio de poderes.

#### 4.5. Proporcionalidad entre la Ley y su reglamentación

La Corte ha sostenido que, de conformidad con el numeral 14 del artículo 184 de la Constitución, la potestad reglamentaria atribuida al Presidente de la República y al ministro competente, debe ejercerse únicamente cuando resulte indispensable para la correcta ejecución de la ley.

Cuando la ley contiene una regulación detallada y exhaustiva, la intervención reglamentaria debe ser mínima o incluso innecesaria. No obstante, en aquellos casos en que la ley presente ambigüedades o insuficiencias, la potestad reglamentaria adquiere un mayor grado de amplitud, a fin de precisar los elementos necesarios para su aplicación efectiva (Sentencia de 29 de octubre de 1991, LAS c. Ministerio de Trabajo y Bienestar Social).

Este principio de proporcionalidad, garantiza que la reglamentación no exceda lo estrictamente necesario, preservando la jerarquía normativa y evitando que el poder reglamentario desborde los límites impuestos por la Constitución y la ley. La jurisprudencia de la Corte reafirma la importancia de mantener un equilibrio entre la extensión de la ley y la amplitud del reglamento, asegurando que la potestad reglamentaria

se ejerza en estricto respeto a la voluntad del legislador.

#### 4.6. Conceptos de reglamento autónomo y de necesidad

La Corte ha definido los reglamentos autónomos como aquellos actos normativos que, a diferencia de los reglamentos ejecutivos, no desarrollan ninguna ley específica, sino que son dictados directamente por la administración en ejercicio de sus competencias constitucionales. Estos reglamentos regulan materias no contempladas expresamente en la legislación, siempre que no invadan ámbitos reservados a la ley (Sentencia de 29 de octubre de 1991, LAS c. *Ministerio de Trabajo y Bienestar Social*).

Por otro lado, la Corte ha reconocido la existencia de reglamentos de necesidad o urgencia, los cuales, por su carácter excepcional, permiten al Poder Ejecutivo regular materias reservadas a la ley en circunstancias extraordinarias, tales como calamidades o situaciones de interés público, cuando el Órgano Legislativo no se encuentra en funciones (Sentencia de 29 de octubre de 1991, LAS c. *Ministerio de Trabajo y Bienestar Social*).

Sibien los reglamentos autónomos y de necesidad constituyen herramientas fundamentales para garantizar una gestión ágil de la administración, su uso debe ser cauteloso. Un ejercicio excesivo o indebido de estas facultades, podría comprometer el principio de reserva de ley y alterar el equilibrio de poderes.

#### 4.7. Reglamentos administrativos: naturaleza jurídica y clasificación

En su sentencia del 16 de enero de 2023 (Unión Nacional de Ingenieros Marinos c. Autoridad del Canal de Panamá), la Corte retomó el concepto elaborado por la doctrina jurídica, estableciendo que los reglamentos administrativos constituyen declaraciones unilaterales emitidas en el ejercicio de la función administrativa, caracterizadas por su alcance general, abstracto, impersonal e

indeterminado. Asimismo, enfatizó que dichos reglamentos están subordinados a la jerarquía normativa de la Constitución, los tratados internacionales y las leyes.

En este contexto, la Corte clasificó los reglamentos en cuatro categorías, según su relación con la ley: reglamentos de ejecución o subordinación, reglamentos autónomos, reglamentos delegados y reglamentos de necesidad y urgencia. El reconocimiento de estas categorías refleja la flexibilidad de la administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria, lo que le permite adaptarse a las necesidades del ordenamiento jurídico y a la evolución de la realidad social. No obstante, dicha flexibilidad está sujeta a estrictos límites formales y materiales, en resguardo del principio de legalidad.

#### 4.8. Límites inherentes a la naturaleza del reglamento

La Corte, citando a Fernando Garrido Falla en su "Tratado de Derecho Administrativo", ha establecido que los reglamentos tienen límites intrínsecos que derivan de su propia naturaleza: (i) no pueden derogar ni modificar leyes, decretos o reglamentos de jerarquía superior; (ii) los reglamentos autónomos no pueden restringir derechos adquiridos; (iii) los reglamentos de ejecución deben circunscribirse a la materia que la ley de habilitación dispone y no extenderse a ámbitos reservados a la esfera del derecho privado; y (iv) los reglamentos derogatorios de otros reglamentos deben respetar derechos adquiridos (Sentencia de 29 de octubre de 1991, LAS c. *Ministerio de Trabajo y Bienestar Social*).

Además, en su jurisprudencia, la Corte ha reiterado que el reglamento de ejecución se encuentra subordinado a la ley, lo que impide que la administración altere su contenido o espíritu (sentencia de 6 de julio de 2022, GDJDB c. Patronato del Hospital Santo Tomás). Asimismo, ha diferenciado los límites formales, referidos a la competencia para dictar reglamentos, de los

límites materiales, que restringen la facultad discrecional de reglamentar las leyes. Esta potestad debe ejercerse en función del interés público, sin incurrir en abuso o desviación de poder (Sentencia de 28 de diciembre de 2021, ABP c. *Resolución de 20 de agosto de 2020*).

Los límites jurídicos que orientan y restringen el ejercicio de la potestad reglamentaria derivan de la propia naturaleza del reglamento y de su función subordinada a la ley. Esta delimitación busca salvaguardar el principio de jerarquía normativa, garantizando que los reglamentos no modifiquen, deroguen o desnaturalicen disposiciones legales superiores. Asimismo, estos límites protegen los derechos subjetivos y las situaciones jurídicas consolidadas de los ciudadanos, evitando que la administración, a través del reglamento, afecte la seguridad jurídica o imponga restricciones que excedan el marco autorizado por la ley. De esta manera, la potestad reglamentaria se mantiene dentro de un equilibrio necesario entre la eficacia administrativa y la preservación del orden constitucional y legal.

#### 4.9. Objetivos de la potestad reglamentaria de la administración

Según la jurisprudencia de la Corte, citando a Rafael Bielsa, la potestad reglamentaria tiene dos objetivos esenciales: (i) desarrollar y precisar los principios de la ley para facilitar su aplicación administrativa, y (ii) aclarar e interpretar su alcance a través de normas específicas, tales como circulares e instrucciones, que aseguren la ejecución efectiva de los mandatos legales (Sentencia de 27 de enero de 2007, JOB c. *Ministerio de Economía y Finanzas*).

#### 4.10. Carácter reglamentario de los acuerdos municipales

La Corte ha sostenido que los concejos municipales, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben emitir acuerdos dentro del marco legal vigente, limitándose a reglamentar el contenido de la legislación sin exceder sus

disposiciones. En este sentido, ha reafirmado que los acuerdos municipales tienen naturaleza reglamentaria (Sentencia de 2 de septiembre de 1997, KD c. Concejo Municipal de Panamá). Asimismo, ha señalado que las decisiones de carácter general adoptadas por los concejos municipales deben formalizarse mediante acuerdos municipales (Sentencia de 12 de abril de 2009, MBGD c. Concejo Municipal de Barú).

#### 4.11. Facultad reglamentaria de las entidades autónomas

La jurisprudencia de la Corte ha reconocido que las entidades autónomas pueden ejercer potestades reglamentarias en el ámbito de su competencia, derivadas de su autonomía. No obstante, dicha facultad debe ceñirse estrictamente al ámbito de los servicios que prestan y respetar el texto y espíritu de la ley (Sentencia de 21 de marzo de 2002, JBQ c. Instituto Nacional de Deportes).

En torno a la potestad reglamentaria de los entes reguladores e instituciones descentralizadas, Sheffer Tuñón (2007) advierte que, en Panamá, los entes descentralizados han asumido una potestad reglamentaria no reconocida por la Constitución, lo que ha generado un exceso de regulaciones sin control claro y posibles inconsistencias jurídicas, ya que, a diferencia del Órgano Ejecutivo, no tienen restricciones expresas en la carta magna. Destaca la omisión del constituyente al no establecer límites a esta facultad, en la última reforma constitucional, lo que deja abierta la posibilidad de abuso de poder o afectación del interés público. Además, cita a Germán Valencia Martín para reforzar la idea de que la función normativa principal recae en el legislador y la Administración directa, mientras que los entes reguladores deben desempeñar un rol secundario, enfocado en la aplicación y desarrollo de la normativa establecida.

La capacidad de las entidades autónomas para emitir normas reglamentarias no debe

interpretarse de manera amplia, sino que debe limitarse estrictamente al ámbito específico de los servicios que prestan. En todo caso, el ejercicio de esta facultad debe respetar el texto y el espíritu de la ley, evitando así exceder sus competencias o invadir la esfera propia de la función legislativa.

#### 4.12. Vinculación ente la facultad reglamentaria y legalidad

La Sala Tercera ha subrayado que la facultad reglamentaria está intrínsecamente ligada al principio de legalidad, conforme al cual la administración solo puede actuar dentro de los límites que la ley le impone. Cualquier inobservancia de este principio conlleva la nulidad del acto administrativo (Sentencia de 9 de octubre de 2024, JCHC c. Ministerio de Gobierno).

La facultad reglamentaria de la administración está estrechamente vinculada al principio de legalidad, porque sus actuaciones deben estar siempre enmarcadas dentro de los límites establecidos por la ley. Esto significa que la administración solo puede emitir reglamentos o tomar decisiones cuando la ley lo autoriza.

#### 4.13. Materias fuera de la competencia reglamentaria del Órgano Ejecutivo

En materia que atañe exclusivamente a otro órgano del Estado, el Órgano Ejecutivo carece de competencia para reglamentar la ley, tal como en el caso de la carrera judicial, que atañe exclusivamente al Órgano Judicial (Sentencia de 29 de octubre de 1991, LAS c. *Ministerio de Trabajo y Bienestar Social*).

#### 4.14. Diferencias entre el reglamento y la ley

En reciente jurisprudencia, la Corte ha precisado que la ley es una norma general emanada del Poder Legislativo que establece reglas de conducta, mientras que los reglamentos son normas secundarias que desarrollan y complementan las leyes sin alterar su esencia. Estos últimos pueden ser emitidos

por el Poder Ejecutivo o Judicial. La diferencia fundamental entre ambos radica en su jerarquía: la ley prevalece sobre el reglamento. Además, mientras la ley establece principios generales, el reglamento los desarrolla en detalle (Sentencia de 27 de marzo de 2024, Unión de Ingenieros Marinos c. Autoridad del Canal de Panamá).

#### 4.15. Potestad reglamentaria como actividad tradicional del Ejecutivo

La Corte ha señalado que la potestad reglamentaria ha sido entendida, desde sus orígenes, como un instrumento fundamental para la aplicación efectiva de las leyes. Se le ha considerado una facultad propia del Órgano Ejecutivo, con un respaldo normativo que inicialmente tuvo rango legal en el artículo 629, numeral 11, del Código Administrativo, y que posteriormente adquirió reconocimiento constitucional en el artículo 184, numeral 14, vigente en la actualidad. Según lo expresado por la Corte, estos reglamentos tienen como finalidad garantizar el cumplimiento adecuado de la ley, desarrollando sus disposiciones para facilitar su ejecución, razón por la cual, deben mantenerse en estricta concordancia con la norma que reglamentan, sin posibilidad de contradecirla. En este sentido, se les ha calificado como actos normativos secundum legem, necesarios para la correcta aplicación del ordenamiento jurídico. La existencia y validez de estos reglamentos de ejecución han sido confirmadas en reiteradas decisiones de la propia Corte (sentencia de 14 de febrero de 2003, HAC c. Acuerdo 1 de 10 de junio de 2002).

#### 4.16. No puede un resuelto ministerial reglamentar una ley

La Corte ha reiterado en diversas ocasiones, que un resuelto ministerial no es un instrumento normativo adecuado para reglamentar una ley. En la sentencia del 27 de mayo de 1994, reconoció que el resuelto ministerial impugnado, aunque emitido ante la ausencia de normas específicas sobre los criterios para otorgar puestos de honor

en el primer nivel de enseñanza, en realidad constituía una reglamentación de la Ley 47 de 1947. Por tanto, dicha reglamentación debió ser expedida mediante un decreto ejecutivo, firmado por el presidente de la República y el ministro de Educación, en ejercicio de la potestad reglamentaria (EJC c. Ministerio de Educación).

Asimismo, en la sentencia del 5 de mayo de 1993, la Corte reafirmó que una ley no puede ser desarrollada o reglamentada mediante un simple resuelto ministerial, ya que ello vulneraría la formalidad constitucional que exige la participación del Presidente de la República en la emisión del acto normativo (WFL c. Ministerio de Desarrollo Agropecuario).

#### 4.17. Límites formales y materiales de la potestad reglamentaria

La Sala Tercera de la Corte ha sostenido de manera constante, que la potestad reglamentaria está sujeta a diversos límites, los cuales se derivan tanto del principio constitucional de reserva de ley como de la propia naturaleza de los reglamentos. Asimismo, ha señalado que dichos límites pueden ser de orden formal, cuando se refieren a la competencia para la emisión del reglamento, y de orden material, cuando restringen la discrecionalidad en la reglamentación de las leyes. En cualquier caso, esta potestad debe ejercerse con apego al interés público, evitando cualquier abuso o desviación de poder (Sentencia de 29 de noviembre de 2002. Sindicato Nacional de Trabajadores de Taxi de la República de Panamá c. *Ministerio de Gobierno y Justicia*).

### 5. Referencias bibliográficas

- CASSAGNE, J. C. (1998). Derecho administrativo: tomo 1 (7.ª ed. act.). LexisNexis.
- Cruz-Coke Ossa, C. (Coord.). (1989). Manual de educación cívica (6.ª ed.). Andrés Bello.
- GORDILLO, A. (2013). Tratado de derecho

administrativo y obras selectas: tomo 1.  
Fundación de Derecho Administrativo.

-MOSCOTE, J. D. (1960). El derecho  
constitucional panameño. Imprenta Nacional.

-MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.). (2016).  
Diccionario del español jurídico. Real Academia  
Española.

-SHEFFER TUÑÓN, J. E. (julio, 2007). Relación  
jurídica entre la ley y el reglamento en el  
sistema  
jurídico panameño. Ponencia presentada  
el VI Foro Iberoamericano de Derecho  
Administrativo, Bogotá, Colombia.

-QUINTERO, C. (1970). El Órgano Ejecutivo  
[Folleto].



[www.procuraduria-admon.gob.pa](http://www.procuraduria-admon.gob.pa)