



Revista de la Procuraduría de la Administración

Doctora Aura Feraud Chávez

Número 1 - marzo 2025



Índice

Del escritorio de la Procuradora	5
Carta de nuestros editores	6
La mujer y los derechos políticos	7
<i>Por: Anayansi Turner</i>	
La liquidación del contrato administrativo en la legislación panameña.....	15
<i>Por Dr. Luis Alberto Palacios Aparicio</i>	
La debida diligencia reforzada: ante graves vulneraciones de los derechos humanos de niñas, adolescentes y mujeres	21
<i>Por: Esmeralda E. Arosemena de Troitiño</i>	
Los derechos laborales de las mujeres en Panamá 2025	29
<i>Por: Carlos Ayala Montero</i>	
Participación política de la mujer panameña	35
<i>Por: Yara Ivette Campo B.</i>	
Las relaciones internacionales y los derechos humanos de las mujeres y las niñas	42
<i>Por Dra. Aracelly De León</i>	
El caso Blanco: A 150 años del fallo que estableció las bases del Derecho Administrativo	49
<i>Por: José Alberto Álvarez</i>	
Naturaleza y aplicación de la revocatoria de los actos administrativos en Panamá y la acción de lesividad contenida en el Proyecto de Ley 03-24 que aprueba el Código Contencioso Administrativo	54
<i>Por: Lenisel Saavedra de Bosano</i>	

Consejo Editorial

Procuradora de la Administración

Grettel Villalaz de Allen

Secretario General

José Alberto Álvarez

Subsecretaria General

Emily Bravo

Presidente

Maruquel Castroverde

Vicepresidente

Rafael Pérez Jaramillo

Jefes de Edición

Demetrio Dobras
Rafael Pérez Jaramillo

Editores

Gilberto Adames
Miguel Rodríguez

Diseño

Michelle Mock
Juliana Romero

Del escritorio de la Procuradora

Al iniciar nuestra gestión al frente de la Procuraduría de la Administración, nos pareció importante gestionar nuevos espacios de formación e información de derecho administrativo así como de la realidad jurídica nacional, por lo que con mucho agrado presentamos esta primera edición de la revista “Doctora Aura Feraud Chávez”, con el interés de rendir homenaje a la primera mujer Procuradora de la Administración en Panamá, la Dra. Aura Feraud.



Grettel Villalaz de Allen
Procuradora de la Administración

Creemos oportuno que en el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer, se honre a la Dra Feraud Chávez, quien se ha dedicado con gran entrega y compromiso al ejercicio del derecho desde la práctica privada y pública, y que es ejemplo personal y profesional de valores, principios y lecciones de vida para los juristas; por lo que con ese propósito se expidió la Resolución número PA/DS-002-2025 de 20 de enero de 2025, promulgada en la Gaceta Oficial No. 30206-B de 28 de enero de 2025, con la que se crea la publicación oficial periódica denominada “Revista Doctora Aura Feraud Chávez”, con la visión de fomentar el pensamiento crítico, el análisis y la reflexión, además de permitir un espacio para los funcionarios, docentes y especialistas que quieran plasmar sus ideas, inquietudes y análisis de temas de interés nacional o internacional.

En este primer número contamos con la generosa colaboración de docentes universitarios y funcionarios nuestros que han querido compartir sus conocimientos y experiencias.

Esperamos que este nuevo espacio en las publicaciones que realiza la Procuraduría de la Administración de la República de Panamá, permita capacitar a los servidores públicos para mejorar la calidad de la gestión del Estado, promover la investigación y avanzar hacia la excelencia.

Carta de nuestros editores



La Procuraduría de la Administración tiene el privilegio de compartir con el público lector esta primera edición de la revista que lleva por nombre: “Doctora Aura Feraud Chávez”, en homenaje permanente a su distinguida y ejemplar trayectoria como jurista y defensora de los derechos de las mujeres en el país.

Felicitemos a la doctora Feraud, así como a la procuradora de la Administración, Grettel Villalaz de Allen, por dar vida y estímulo a esta iniciativa que se erige como un faro de continuidad académica nutrida con venideros ejemplares de esta novedosa publicación en un cercano porvenir.

Con diversos y excepcionales escritos sobre los derechos de las niñas, adolescentes y mujeres, así como reflexivos y sobresalientes ensayos en materia administrativa, las doctas plumas invitadas convergen con sus aportes en la obra que nace con la vocación de convertirse en un espacio de reflexión y debate sobre temas jurídicos de actualidad, en una fecha de tan significativa relevancia como el 8 de marzo, cuando solemnizamos el Día Internacional de la Mujer.

- Demetrio Dobras
- Rafael Perez Jaramillo

La Mujer y los Derechos Políticos

Por Anayansi Turner
Abogada y docente universitaria



Los derechos políticos abarcan el derecho a participar en cargos públicos, ya sea directamente o a través de representantes libremente elegidos; a tener acceso a las funciones públicas del país; al sufragio; y a participar en asociaciones políticas, sin distinción por razón de sexo, origen étnico, nacimiento, discapacidad, religión, clase social o ideas políticas.

Estos derechos están consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 21), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23) y en nuestra Constitución Política (artículos 131-145). Además, a nivel de nuestra legislación interna, son desarrollados por el Código Electoral.

Sin embargo, la efectividad de estos derechos políticos en lo que se refiere a la participación de la mujer ha estado limitada por *el peso de la tradición, que refuerza estereotipos* arraigados en la sociedad relativos a su supuesto rol de subordinación al varón y de atención de las tareas domésticas y cuidados de los hijos, lo que la excluye de su participación política.

Por esta razón, ha sido necesario recurrir a las llamadas *acciones afirmativas* (medidas para compensar las condiciones de discriminación de grupos sociales desfavorecidos) como un mecanismo para incentivar la representatividad política efectiva de la mujer en los diversos cargos de elección popular, con el fin de lograr la igualdad de derechos políticos entre varones y mujeres.

A continuación, nos referiremos a estas acciones afirmativas introducidas en nuestra legislación electoral: primero, la cuota de género y, posteriormente, la paridad electoral.

1. El sufragio universal no es suficiente

La Constitución de 1904, de inicios de la República, otorgaba la ciudadanía a hombres y mujeres panameños mayores de 21 años sin distinción, quienes podían ejercer el sufragio. Sin embargo, la ley electoral concedió este derecho únicamente a los varones.

A diferencia de la Constitución de 1904, la carta magna de 1941 expresaba literalmente que la ciudadanía correspondía a los varones de más de 21 años, pero hacía la salvedad de que por ley se podía conceder el voto a las mujeres, sujeto a “las limitaciones y requisitos legales”, tal como aconteció con la Ley 98 de 1941, que permitía el sufragio femenino solo para las elecciones del Ayuntamiento Provincial, siempre que la mujer contara con estudios, sin posibilidad de postularse como candidata.

En la Constitución de 1946 se logró el establecimiento del *sufragio universal y el derecho a postularse como candidato a cargos de elección popular sin exclusiones*, en virtud de casi 23 años consecutivos de lucha de la mujer panameña para obtener estos derechos, desde las filas del Centro Feminista Renovación, el Partido Nacional Feminista y la Unión Nacional de Mujeres.

Esta última agrupación llegó a un acuerdo con los partidos políticos en 1945 para que se incorporara —en el Decreto de Gabinete n.º 12 del mismo año— el derecho al voto de las mujeres por primera vez, así como la posibilidad de ser candidatas en la elección de los delegados a la Constituyente de 1945-1946.

Como resultado, todas las ciudadanas panameñas pudieron votar, y dos de ellas fueron escogidas como constituyentes: (Gumerinda Páez y Esther Neira de Calvo), el 6 de mayo de 1945. Cuando se sometió a votación el artículo 102, que consagró el sufragio universal en la Constitución de 1946, todos los partidos políticos representados en la Constituyente y los sectores independientes, sin excepción, votaron a su favor. La Constitución Política de 1972, aún vigente, mantuvo el sufragio universal en su artículo 135.

No obstante el reconocimiento del principio de igualdad en materia de derechos políticos, la participación de la mujer, tanto en su postulación a cargos de elección popular como en el ejercicio de estos cargos, ha sido exigua.

El politólogo Harry Brown ha señalado que su baja participación repercute en lo siguiente:

- 1) Debilita la institucionalidad democrática

- 2) Afecta los derechos humanos de la mitad de la población
- 3) Dificulta la deliberación en torno a los intereses de las mujeres en el proceso de diseño e implementación de las políticas públicas
- 4) Expresa una sociedad desigual
- 5) Genera poco espacio para la pluralidad y la equidad en la ciudadanía
- 6) Disminuye las oportunidades de contar con una democracia incluyente.¹

2. Acciones afirmativas

Lo anterior ha llevado a introducir estas acciones afirmativas en la legislación electoral de nuestro país.

La primera de ellas fue la cuota electoral del 30 % para las mujeres, la cual se incluyó en el Código Electoral a través de la Ley 22 de 1997, la cual, a su vez, fue reformada por la Ley 60 de 2006. No obstante, resultó inefectiva, ya que estaba sujeta a la reglamentación interna de los partidos políticos, a los cuales no les interesaba garantizarla.

La cuota fue reemplazada por la *paridad electoral*, aprobada a través de la Ley 54 de 2012. Esta consistía en que, en las postulaciones para las elecciones internas de los partidos políticos, las mujeres y los hombres debían presentarse, ya no en una proporción del 30 %, sino de 50-50 %.

Se trataba de una medida más justa para quienes representamos la mitad de la población mundial. Sin embargo, se convirtió en letra muerta, ya que, si la Secretaría de la Mujer del partido emitía una certificación señalando que la participación femenina era inferior al 50 % en el colectivo político, se podía completar la papeleta con aspirantes varones.

Esta excepción se mantuvo en las reformas al Código Electoral de 2017 (Ley 29, artículo 303), aunque permitió extender la paridad electoral también a las postulaciones en las elecciones generales. Sin embargo, la excepción se convirtió en regla tanto en las elecciones internas como en las generales, siendo conocida popularmente como “válvula de escape” de los partidos políticos para no cumplir con la paridad.

Por otra parte, se aprobó la Ley 56 de 2017, que establece un mínimo del 30 % de participación de mujeres en las juntas directivas de entidades reguladas, tanto públicas como privadas, para el 2020 (para el 2018 debía ser del 10 %, y para el 2019, del 20 %). Esta ley se aplica a instituciones del gobierno central, entidades descentralizadas,

¹ Brown, Harry. “La representación política de las mujeres en Panamá: una propuesta para superar el dilema de coordinación entre las primarias y la paridad”, 17 de octubre de 2018, en cieps.org.pa

empresas públicas, intermediarios financieros y empresas de capital mixto. En el 2020, solo el 26.4 % de las empresas cumplían con el 30 % de participación de mujeres en cargos directivos.

En 2021, la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE) presentó ante la Asamblea Nacional, dentro del Proyecto 544, *una propuesta de alternancia hombre-mujer en las papeletas electorales*, tanto en las elecciones internas como en las generales, manteniendo la fórmula de la paridad electoral. Sin embargo, a través de la Ley 247 de ese mismo año, los diputados no consideraron la propuesta y mantuvieron la paridad en las postulaciones, pero conservando la “válvula de escape” de la Secretaría de la Mujer del partido, aunque ahora con la novedad de que, *en la postulación, el principal debía ser de un género distinto al del suplente*. Veamos el texto del artículo correspondiente, tal como quedó aprobado:

Artículo 373.

La participación política se regirá por el principio de paridad y participación igualitaria de mujeres y hombres en los procesos electorales internos y generales para la composición, tanto en las estructuras orgánicas internas como en las postulaciones a los cargos de elección popular de los partidos políticos, así como de los partidos en formación, en cuanto a las postulaciones de delegados o convencionales para los congresos o convención constitutiva.

Toda postulación de precandidatos y precandidatas, candidatos y candidatas estará compuesta de un principal de un género, acompañada de un suplente del otro género.

Los partidos políticos postularán 50 % de mujeres y 50 % de hombres del total de los cargos principales de diputados, alcaldes, representantes de corregimientos y concejales, correspondiente a cada provincia.

En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior a la paridad y participación establecida en esta norma, los partidos políticos podrán completarlo con otros aspirantes a los respectivos cargos.

3. La Ley sobre violencia política contra las mujeres

La violencia política, entendida como la discriminación en el acceso a oportunidades para ocupar cargos públicos, puestos de elección popular o posiciones relevantes en los partidos políticos, ha sido objeto de regulación mediante la Ley 184 de 25 de noviembre de 2020.

Esta ley establece que son expresiones de violencia contra la mujer, en el ejercicio de sus derechos políticos, acciones como agresión física o verbal, agresión sexual y amenazas o intimidaciones en cualquier forma dirigidas a una o varias mujeres con el objeto de menoscabar sus derechos políticos.

La ley señala que el Instituto Nacional de la Mujer, a través del Comité Nacional contra la Violencia hacia la Mujer, con la asesoría del Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos (FONAMUPP), la Asociación de Parlamentarias y Exparlamentarias (APARLESPA) y el Tribunal Electoral, deberán determinar las acciones necesarias para garantizar, en los planes y programas de violencia política contra la mujer e igualdad de oportunidades, la dotación presupuestaria correspondiente. El Tribunal Electoral debe fiscalizar la ejecución de estas medidas por parte de los partidos políticos.

Sin embargo, FONAMUPP y APARLESPA expresaron su preocupación durante la campaña electoral pasada por las crecientes denuncias de candidatas por la violencia política, desde discursos de odio, amenazas, acosos, menciones despectivas y magnificación de los errores.²

4. La paridad electoral, los fallos de la Corte y la CEDAW

En fallo del 22 de mayo de 2023, la Corte Suprema de Justicia estimó que la obligatoriedad de alternar ambos sexos en las *postulaciones de principal y suplente* para los diversos cargos de elección popular, contenida en el artículo 308-I del Código Electoral, es constitucional.

La Corte, en esta ocasión, rebatió el argumento del demandante de que “la norma privilegiaba a la mujer forzando su inclusión”, con la defensa del sistema de alternancia recomendado por organismos internacionales para hacer realidad la equidad de género.³

Sin embargo, en otro fallo de 9 de marzo de 2022, que deploramos, decidió no acoger la demanda de inconstitucionalidad presentada por FONAMUPP respecto al último párrafo del artículo 308-I, más conocido como la “válvula de escape” a la paridad. Este artículo permite que los partidos políticos puedan completar las postulaciones con varones cuando la Secretaría de la Mujer del partido respectivo compruebe que la participación femenina es inferior a la paridad (es decir, al 50 % de mujeres y 50 % de hombres que manda dicho artículo), dando como resultado, por ejemplo, que solo el 18.6 % de las mujeres fuesen postuladas en las primarias de los cuatro partidos más grandes en las elecciones de 2019.⁴

² El Siglo, 12 de enero de 2024.

³ La Estrella de Panamá, 20 de julio de 2023.

⁴ La Prensa, 18 de junio de 2023.

Esta decisión fue adoptada a pesar de las recomendaciones realizadas por el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer al Estado panameño, en 2022, sobre el cumplimiento de la CEDAW⁵, concretamente las observaciones n.º 17 y 18, siendo esta última del contenido siguiente:

“18... El Comité recomienda que Panamá: a) Modifique el Código Electoral para garantizar que figure el mismo número de mujeres que de hombres en las candidaturas a cargos políticos en todos los sistemas de gobierno del Estado parte de nivel nacional y local y que las candidaturas de mujeres no sean sustituidas por candidaturas de hombres”.

Además, en el numeral n.º 30 recomienda que en dicho Código *se establezcan sanciones por incumplimiento de la obligación de paridad*, para lo cual concede al país un plazo de 2 años (hasta el 1 de marzo de 2024) para que informe sobre las medidas adoptadas al respecto.

Estas decisiones contradictorias de la Corte muestran inconsistencia y una total desatención de lo recomendado por el Comité de la CEDAW con respecto a la “válvula de escape” de los partidos políticos.

5. Elecciones de convencionales constituyentes en Chile (15 y 16 de mayo de 2021)

Chile marcó un gran precedente internacional en las elecciones de convencionales constituyentes de 2021, al lograr la paridad electoral efectiva. De los 155 miembros de la Convención Constitucional, se eligieron 77 mujeres y 78 hombres, a través de un mecanismo de corrección contenido en la ley electoral correspondiente.

Este *mecanismo de paridad de género* exigía: 1) Que las listas o nóminas de candidaturas de cada distrito fueran encabezadas por una mujer, con hombres y mujeres en igual número, alternando unos y otros. 2) Que, al momento de la asignación de escaños, para garantizar la paridad, si un sexo superaba al otro, se reemplazaba al candidato del sexo sobre representado con menos votación por el candidato del sexo subrepresentado con mayor votación, hasta lograr la paridad electoral efectiva.

Curiosamente, sin este mecanismo, salieron más mujeres electas (84 mujeres, 52.2%) que hombres (71 hombres, 47.8%), debido al esfuerzo que hicieron los partidos políticos por nominar a mujeres muy representativas en todo Chile. Esto llevó a Marcela

⁵ Cfr. Observaciones Finales del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, del 1º de marzo del 2022, al 8º Informe periódico presentado por Panamá sobre el cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer (CEDAW).

Ríos, funcionaria del PNUD en ese país, a afirmar: “El problema de la sub representación de las mujeres no era cultural, sino un tapón de los partidos políticos que bloqueaban su ingreso... creo que el mecanismo funcionó tal como se estaba pensado y cumplió su objetivo, que era asegurar que el órgano terminara siendo paritario”⁶.

6. Participación política de la mujer en las elecciones de 5 de mayo de 2024

En los últimos comicios, menos del 10 % del total de candidatos principales a los diversos cargos de elección popular fueron mujeres⁷, mientras que, en 2019, ese porcentaje fue mayor, alcanzando el 16.8 %.

Solo a nivel de la participación en la Asamblea Nacional, la participación de las mujeres en el período 2024-2029 es del 21 % (15 mujeres de un total de 71 diputados), mientras que en el período de 2019-2024 fue del 22.5% (16 mujeres de 71). En el período 2014-2019, la participación fue del 18.3% (13 mujeres de 71). Hay que decir que esta participación es inferior al promedio de participación de la mujer en los escaños electorales a nivel mundial, que es del 24 %.

La participación de las mujeres a nivel de los ministerios en el actual gabinete es del 35 %, mientras que en el gabinete saliente del gobierno anterior era del 31.6%. A nivel de alcaldías, es del 15% en el actual período de gobierno, y del 11 % en el período anterior.

7. Conclusiones

El sufragio universal fue una conquista de las mujeres panameñas, gracias a las luchas que emprendieron desde 1922 hasta 1945-1946. Sin embargo, su representación política en cargos de elección sigue siendo exigua, a pesar de las acciones afirmativas del 30 % y de la paridad electoral. Es necesario, por tanto, revisar la regulación de la paridad, acoger la propuesta de alternancia hombre-mujer en las papeletas, eliminar la llamada “válvula de escape” en las elecciones internas y generales, y considerar el mecanismo de paridad de género implementado en las elecciones de constituyentes de Chile en 2021, donde se logró la paridad electoral efectiva.

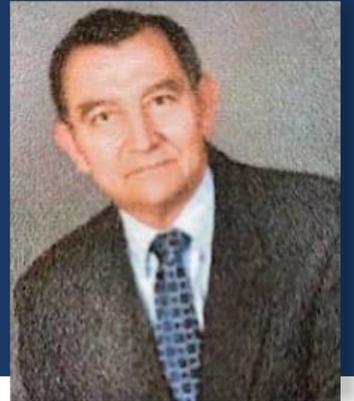
Es fundamental cambiar los patrones culturales que perpetúan la inequidad en materia de derechos políticos y, de fondo, el sistema electoral en su conjunto, que favorece los intereses de una élite política y económica y que debe ser superado en una nueva Constitución Política, adoptada democráticamente vía constituyente.

⁶ Marilyn Batista Márquez, 31 de mayo de 2021, en [www://larepublica.net](http://larepublica.net)
⁷ La Estrella de Panamá, 12 de enero de 2024.

Como dijera Clara González, precursora del sufragio femenino en nuestro país, no basta que la mujer tenga derecho al voto; es necesario desarrollar “una ciudadanía consciente, influyente y de aporte de muchos elementos morales de perfeccionamiento humano y social”, para lograr la total emancipación de la mujer, que incluya su emancipación política, económica y social”.

La liquidación del contrato administrativo en la legislación panameña

Por Luis Alberto Palacios Aparicio
Doctor en Derecho, Magister en Criminología,
Especialista en Derecho Constitucional y Derecho
Administrativo.¹



1. Concepto de liquidación del contrato público

La liquidación del contrato administrativo es el medio a través del cual se finiquita y termina la relación contractual pública con el Estado, de modo que los sujetos contratantes, Estado y particulares, determinan los créditos y las deudas existentes entre sí. Así se ha establecido en la doctrina científica, en la legislación panameña y en la jurisprudencia, como veremos a continuación.

En la doctrina científica, Jorge Andrés Betancourt Cifuentes señala que “el acta de liquidación final del contrato es el medio idóneo para finiquitarlo y para terminar la relación existente entre las partes por razón del contrato’ (C.E. Sección Tercera No. 13001-23310002001- 00447-02(28346), entendiéndose, consecuentemente, que mientras no se suscriba tal acta de liquidación y mientras persista el proceso liquidatorio, aún sobrevive la relación contractual y se puede generar aún, situaciones jurídicas en virtud del contrato celebrado” (Desequilibrio económico del contrato estatal de obra en la fase liquidatoria, desarrollo a partir del Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública (EGCAP). Universidad de Antioquia, Medellín, 2022, p. 19 [Tesis de grado]).

En el mismo sentido, Juan Carlos Expósito Vélez ha externado que “la liquidación del contrato tiene como propósito hacer un ajuste final de cuentas y de finiquitar el negocio mediante el reconocimiento de saldos a favor de alguna de las partes o de declararse a paz y salvo, según el caso. Con la liquidación del contrato el circuito negocial queda terminado y cerrado definitivamente en lo que atañe al cumplimiento de las obligaciones que se derivan del contrato para las partes, lo que implica la extinción definitiva del vínculo contractual, y la certeza acerca del pasado y futuro del contrato, con lo cual inexistente será el limbo que permanecen aquellos que no son liquidados” (“La liquidación bilateral de los contratos estatales: Un mecanismo alternativo de solución de conflictos”. Revista

¹ Es autor de varias obras de Derecho Administrativo y de otras temáticas. ha ejercido múltiples cargos: Vicerrector Administrativo, Director General de Asesoría Legal, Decano encargado, Vicedecano, y al presente, Profesor titular y director de investigación y posgrado en la Universidad de Panamá; Secretario General y Director General de Asesoría Legal en la Contraloría General. Ha recibido distinciones nacionales e internacionales.

Digital de Derecho Administrativo, n.º 1 (enero-junio, 2009), Universidad Externado de Colombia, p. 4).

En nuestro país, el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, aprobado por la Ley 153 de 2020, que regula la contratación pública, en su artículo 106, inciso primero, determina que “se entenderá por liquidación de los contratos el procedimiento a través del cual, una vez terminada la ejecución del contrato, las partes determinan las sumas adeudadas entre sí”.

En el ámbito de la jurisprudencia extranjera, el Consejo de Estado de Colombia se ha expresado, en los mismos términos, así:

“El contrato que se celebra con el Estado tiene dos plazos: uno para la ejecución y otro para la liquidación... La extinción del contrato, por el contrario, se configura cuando éste ha sido liquidado. ..., lo que condujo a colegir que el contrato no se ha extinguido mientras subsistan obligaciones pendientes de cumplir y que expirado el plazo de ejecución la Administración puede exigir y evaluar su cumplimiento, definir si fue o no satisfactorio e imponer las sanciones previstas en la ley y en el contrato aún en la etapa de la liquidación.”¹

2. Legislación aplicable al proceso de liquidación y orden de prelación en su aplicación

La legislación aplicable al proceso de liquidación del contrato incluye la Constitución Política vigente, especialmente los artículos 266 y 280; el Texto Único de la Ley 22 de 2006, aprobado por la Ley 153 de 2020, particularmente los artículos 106, 123 y 136; y legislación complementaria, como la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984, Orgánica de la Contraloría General de la República (artículos 11, 48 y 77); la Ley 8 de 1956 (artículos 1089, 1090 y 1092); la Ley 67 de 2008, sobre el Tribunal de Cuentas (artículos 2 y 80); y la Ley 38 de 2000 (artículos 37 y 201).

De conformidad con lo establecido en los artículos 4 y 90 de la Ley 22 de 2006, las normas que regulan las distintas fases del proceso de contratación pública abarcan: los procedimientos previos de selección de contratista (licitación pública, licitación por mejor valor, convenio marco, subasta pública, subasta en reversa y contrato menor), así como otros procedimientos excepcionales, especiales y demás; además de las fases de formalización, perfeccionamiento y ejecución de los contratos, incluyendo la liquidación contractual. Estas normas incluyen las constitucionales, la Ley 22 de 2006, las leyes complementarias, las normas reglamentarias, el pliego de cargos y las cláusulas de los

¹ Citado por el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas en Resolución n.º 020-2023/TACP de 30 de enero de 2023 (decisión). Caso Matipsa Instalaciones Industriales, S.A. de C.V. vs. Ministerio De Ambiente-CONADES, pp. 35 y 36.

contratos. En casos de vacíos normativos, son aplicables las normas del procedimiento administrativo general (Ley 38 de 2000) y, en su defecto, los principios y las normas del procedimiento civil (Código Civil) y del procedimiento comercial (Código de Comercio). Este mismo orden establecido de normas implica su orden jerárquico en su interpretación y aplicación normativa.

3. Clases de liquidación

Las liquidaciones de los contratos administrativos, que conllevan la extinción de estos o la culminación de las relaciones jurídicas contractuales públicas, son de tres tipos: liquidación por mutuo acuerdo, liquidación unilateral y liquidación judicial.

Liquidación por mutuo acuerdo: Es aquella que se realiza entre las partes contratantes para determinar y finiquitar sus créditos y deudas dentro del término fijado en el pliego de cargos o su equivalente, o en el plazo que acuerden los sujetos contratantes para tal efecto.

En el evento que no se haya determinado un plazo para la liquidación, esta puede concretarse dentro del término de dos meses siguientes al vencimiento del plazo previsto para la ejecución del contrato o a la expedición del acto administrativo que ordene la terminación del contrato o a la fecha del acuerdo que la disponga, de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la Ley 22 de 2006.

En este tipo de liquidación, el contratista puede formular salvedades sobre aquellos aspectos que no hayan sido objeto de acuerdo.

Liquidación unilateral: Esta se concreta en dos supuestos: a) cuando el contratista no se presenta a la liquidación, previa notificación que le haga la entidad pública contratante, o b) en el evento de que no haya acuerdo entre las partes sobre el contenido de la liquidación, tal como se establece en el artículo 106 de la Ley 22 de 2006.

Liquidación judicial: De conformidad con lo establecido en el numeral 3 del artículo 136 de la Ley 22 de 2006, este tipo de liquidación se concreta cuando la entidad contratante resuelve administrativamente el contrato respectivo por haberse materializado la causal inherente a la declaratoria judicial de liquidación del contratista.

4. Plazo, formalización y perfeccionamiento de la liquidación

4.1. Plazo

La legislación panameña no establece un plazo para efectuar la liquidación cuando ello no se ha determinado en el pliego de cargos o por mutuo acuerdo. De ahí que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 106 de la Ley 22 de 2006, aprobada por la Ley

153 de 2020, la liquidación unilateral, la que ocurre cuando el contratista no se presenta a la liquidación o no hay acuerdo entre las partes sobre el contenido de la liquidación o después incluso de haberse emitido la resolución administrativa del contrato la administración hace una evaluación y el contratista no ha cumplido el objeto del contrato u obligaciones contractuales, incluyendo el pago del importe de las fianzas o sustituido al contratista, puede proceder a la liquidación para los fines de dar por terminada o extinguida la relación contractual pública.

4.2. Formalización y perfeccionamiento de la liquidación

La liquidación, ya sea que se formalice por mutuo acuerdo, de manera unilateral o por vía judicial, solo tiene validez y eficacia, como acto administrativo de manejo, con el refrendo de la Contraloría General de la República. Esta institución refrendará este acto únicamente si, desde el punto de vista económico y jurídico, se ha realizado con corrección; en caso contrario, lo rechazará y el acto no quedará perfeccionado.

5. La interpretación y aplicación de las normas contractuales inherentes a la liquidación del contrato público

Al tenor de lo establecido en el artículo 266 Constitucional, desarrollado por el artículo 35 de la Ley 22 de 2006 y sus leyes complementarias, en la interpretación de las normas contractuales, incluidas aquellas aplicables a la última fase de la contratación administrativa —es decir, la liquidación del contrato—, deben tenerse presente el interés público, los fines y principios de la Ley 22 de 2006, la buena fe, la igualdad de proponentes, el equilibrio entre obligaciones y derechos que caracterizan los contratos conmutativos. Asimismo, deben tenerse en cuenta los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia y debido proceso, así como las reglas supletorias establecidas en la Ley 38 de 2000, el Código Civil y el Código de Comercio, siempre que no sean contrarias a la citada Ley 22 de 2006, instituidos en el artículo 25 de la mencionada Ley 22. Además, debe observarse el principio de los poderes extraordinarios a favor del Estado, por mantener este una condición de superioridad jurídica en la cual se encuentra la administración contratante como garante del interés público frente al particular contratista.

Por ello, resulta necesario comentar algunos de estos principios, en particular los del interés público, la buena fe, la continuidad institucional y las facultades extraordinarias del Estado.

Sobre los poderes extraordinarios, Allan Brewer Carías expresa que “estas cláusulas son los poderes que tiene la administración contratante para dirigir y controlar la ejecución

del contrato; para sancionar los incumplimientos de la contraparte en el contrato; para modificar unilateralmente las cláusulas del contrato o para resolver unilateralmente la rescisión del contrato. Son poderes extraordinarios que, en realidad los mismos, no resultan de los contratos públicos en sí mismos, sino de la posición de superioridad jurídica en la cual se encuentra la Administración contratante como garante del interés público” (“Nuevas consideraciones sobre el régimen jurídico de los contratos del Estado en Venezuela”. En Revista de Derecho Administrativo, n.º 2, Lima, 2006, p. 64).

El principio de interés público, instituido en el artículo 266 de la Constitución y desarrollado en el artículo 35 de la Ley 22 de 2006, así como en leyes complementarias y concordantes, se resume en la expresión “con el mayor beneficio para el Estado” e implica “la utilidad, conveniencia o bien de los más ante los menos, de la sociedad ante los particulares, del Estado sobre los súbditos. Debe constituir el alma de las leyes y el criterio del gobierno” (véase Manuel Osorio. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales, Editorial Heliasta, p. 529).

Desde 1948, el extinto Tribunal de lo Contencioso Administrativo, hoy Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, distinguió el contrato público del contrato privado, aunque fuese celebrado por el Estado o los particulares, por el elemento finalidad, determinando que en el contrato público siempre debe estar presente el interés público, por lo que el mismo debe tenerse como un elemento permanente y así interpretarse.

La Sentencia comentada, en la parte pertinente, define el contrato administrativo como:

“El acuerdo de voluntades, generador de obligaciones, celebrado por la administración, con el fin de proveer directa o indirectamente a la satisfacción de un interés público” .²

Siguiendo la orientación de la doctrina científica, las disposiciones jurídicas panameñas y la jurisprudencia administrativa, definimos el contrato de obra pública como:

“El acuerdo de voluntades celebrado entre el Estado y un particular o entre dos entes públicos, generador de obligaciones y derechos recíprocos, que tiene como objeto la ejecución de una obra pública de naturaleza inmueble, sometido a un régimen jurídico especial y con una finalidad colectiva”³

El principio de buena fe contractual “no solo impone a las partes tener conciencia

² Sentencia de 11 de marzo de 1948 del antiguo Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

³ Luis Alberto Palacios Aparicio. Derecho administrativo. Tomo II. Editorial de la Universidad de Panamá, Panamá, 2004, p. 39. En el mismo sentido, confróntese, entre otros autores, a Rafael Bielsa. Derecho administrativo. La Ley. Tomo 3, p. 171.

e intención de obrar correctamente durante todas las etapas del iter contractual, sino, adicionalmente, el deber de actuar con lealtad, confianza, honestidad y transparencia en todas ellas para asegurar la satisfacción tanto de sus propios intereses individuales como de los del otro contratante”.[1] (véase Camilo Posada Torres. “Las cláusulas abusivas en los contratos de adhesión en el derecho colombiano. Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, n.º 29 (julio-diciembre, 2015), pp. 141-188. En el mismo sentido, Martha Lucía Neme Villarreal. “El principio de la buena fe en materia contractual en el sistema jurídico colombiano”. Revista de Derecho Privado, Universidad Externado de Colombia, pp. 85 y 86.)

El principio de continuidad contractual lo ilustramos con lo que Roberto Dromi expresa “que lo que importa en virtud del interés general, es que el contrato se cumpla, por lo que la administración debe extremar sus recursos para evitar la rescisión o terminación del contrato. Sostiene de igual modo el principio de continuidad, se explica también como defensa, conservación o permanencia del contrato, y que la última decisión debe ser la rescisión del contrato, porque significa volver a empezar, porque el interés público no se detiene, no se suspende, no se paraliza”.⁴

Como puede apreciarse claramente, todas las reglas y los principios aplicables a la liquidación de los contratos públicos giran en torno a la satisfacción oportuna y al menor costo posible de las necesidades colectivas, o sea, el bien común, y a las concreciones efectivas y de manera eficiente de los servicios públicos de salud, seguridad social, transporte público, vías de comunicación, educación, etc. El Estado invierte en la contratación pública con el fin de materializar una finalidad pública y, cuando deba aplicar las sanciones correspondientes a los contratistas privados, tiene el deber jurídico de hacerlo, así como de hacer efectivos los créditos a favor del Estado, cumpliendo cabalmente con el procedimiento que la Ley pone a su disposición y por conducto de las instituciones públicas competentes, para revertir dichos créditos o recursos a la satisfacción efectiva de las necesidades de la población.

6. Efectos de la liquidación del contrato

En tanto esté pendiente la liquidación, la relación jurídica contractual no ha culminado y, consecuentemente, se requiere que se determinen las deudas y créditos generados del negocio celebrado.

Ello es necesario y obligatorio, dado que el contratista, al igual que el fiador, no quedan relevados de responsabilidad, sino por acto administrativo de la Contraloría General de la República, conforme lo expresan los artículos 1089 y 1092 del Código Fiscal, 11 y 48 de la Ley 32 de 1984 y 2 y 80 de la Ley 67 de 2008.

⁴ Renegociación y reconversión de los contratos públicos. Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, Argentina, 1996, pp. 13-14. Citado en sentencia de 3 de enero de 2013 de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción, caso Constructora del Istmo, S.A., contra Resolución n.º 1 de 23 de enero de 2006 del Ministerio de la Presidencia. Exp. 046-2006.

La debida diligencia reforzada: ante graves vulneraciones de los derechos humanos de niñas, adolescentes y mujeres

Esmeralda E. Arosemena de Troitiño

Destacada jurista panameña con una extensa carrera en el ámbito de los Derechos Humanos¹



Ideas centrales para la reflexión

1. Responsabilidad estatal en la protección de los derechos humanos
2. Principios generales de la debida diligencia en la prevención, protección, investigación, juzgamiento, sanción, reparación y no repetición de graves violaciones de derechos humanos (DD. HH.)
3. Instrumentos Internacionales aplicables.

La debida diligencia (reforzada y estricta) constituye uno de los ejes básicos en todo el engranaje de la justicia, en cumplimiento del mandato constitucional de una tutela judicial efectiva.

Destaco que es una obligación para los Estados asegurar que toda la estructura de sus instituciones esté diseñada para alcanzar el objetivo de la protección efectiva de los derechos fundamentales de todas las personas, sin exclusión alguna, colocando en la centralidad de toda la actuación del sistema de justicia, a las víctimas de las graves violaciones de sus derechos, con una perspectiva del principio de no producirles más daño. Se trata de una mirada sobre qué más se puede hacer frente a la realidad de todas las particularidades, necesidades y riesgos.

El proceso de persecución judicial de graves violaciones de derechos humanos no se limita a recolectar evidencias de los hechos durante la investigación, sino que comprende, además, el trabajo de prevención, protección, persecución, reparación y no repetición, lo que robustece las bases del Estado de derecho, la paz, la justicia y la seguridad de todas las personas.

Frente a la ausencia de la debida diligencia en la investigación, juzgamiento y sanción de los hechos, se genera un ambiente de impunidad que facilita su repetición y se incrementa la desconfianza en el sistema de justicia, propiciando el rechazo social.

¹ Fue Comisionada de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2016-2019) y ocupó altos cargos en la Judicatura de Panamá, incluyendo Magistrada de la Corte Suprema de Justicia. Ha sido docente, consultora y asesora en temas de infancia, niñez, adolescencia, mujeres y familia, trabajando con organismos internacionales como UNICEF, UNFPA y PNUD. Su labor ha sido reconocida tanto a nivel nacional como internacional, y ha participado activamente en foros y publicaciones jurídicas.

Además, deberá atenderse a partir de la obligación inderogable de respetar el derecho a la vida y la prohibición de la tortura, desarrolladas tanto por el derecho internacional de los derechos humanos como por el derecho internacional humanitario.

Principios - estándares de la debida diligencia

La debida diligencia en la investigación, juzgamiento y sanción de los hechos conlleva la implementación de un conjunto de principios y estándares que aseguran su adecuación a parámetros normativos y buenas prácticas a nivel internacional. Estos principios son pautas fundamentales para la actuación de las autoridades pertinentes, garantizando que las investigaciones sean impulsadas de oficio, llevadas a cabo de manera rápida y realizadas por profesionales con las competencias requeridas. Igualmente, incorporan exigencias de independencia e imparcialidad, el deber de emplear todos los medios a disposición para esclarecer los hechos y asegurar una participación efectiva de las víctimas y sus familiares.

La observancia de estos principios resulta indispensable para fortalecer la eficacia del sistema de justicia y garantizar el respeto a los derechos humanos en el marco de los procesos investigativos.

1) **Oficiosidad:** Toda investigación debe desarrollarse de oficio por parte de las autoridades competentes. Es una obligación organizar toda la estructura estatal para cumplir todas las obligaciones, desde la prevención hasta la reparación y no repetición, con un enfoque comprensivo que involucre a todos los sectores estatales: seguridad, migración, salud, justicia, educación, pobreza, entre otras.

2) **Oportunidad:** La investigación debe iniciarse de manera inmediata, realizarse en un plazo razonable y ser propositiva. Si existen riesgos de vulneraciones posteriores y se tiene noticia de un riesgo real e inmediato, el Estado debe actuar con una debida diligencia reforzada para prevenir su materialización, así como proveer recursos de naturaleza cautelar que sean sencillos, rápidos y accesibles para las víctimas, sus familiares y testigos.

3) **Competencia:** Todas las tareas de la investigación deben ser realizadas por profesionales competentes y empleando los procedimientos apropiados, con mecanismos de rendición de cuentas ante conductas del personal que sean contrarias al deber de actuar con la debida diligencia, y con mecanismos de supervisión de los responsables de las investigaciones y juzgamiento de esos hechos.

4) **Independencia e imparcialidad** de las autoridades investigadoras y otros operadores. Reafirmo que es importante contar con formación especializada para todas las personas intervinientes en los distintos momentos del proceso, con la

necesidad de abordar distintas ramas del derecho y de las necesidades particulares de las víctimas.

5) **Exhaustividad:** Se deben agotar todos los medios, evaluar características y contextos para esclarecer la verdad de los hechos y proveer el castigo adecuado a los responsables.

6) **Participación:** Es muy útil en la investigación contar, para su desarrollo, con la participación de las víctimas y sus familiares, garantizando el respeto a todos sus derechos y opiniones.

Respecto de algunos estándares muy específicos para las investigaciones de ejecuciones extrajudiciales, tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, así como la desaparición forzada de personas, es obligación de los Estados adoptar políticas públicas con un enfoque de derechos humanos para enfrentar el crimen organizado y la corrupción, ante el peligro de la cooptación de las instituciones responsables de la seguridad ciudadana, con énfasis en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, el Estado de derecho y la paz social.

El Sistema Interamericano de Derechos Humanos cuenta con la Resolución 1/18 sobre Corrupción y Derechos Humanos, y se profundizó su análisis en un Informe temático que destaca las consecuencias más graves de este fenómeno en las afectaciones a la institucionalidad estatal, especialmente la administración de justicia, cuando esta es cooptada por los esquemas criminales, con una ausencia en el control de la gestión pública y la impunidad frente a las graves violaciones de los derechos humanos.

A manera de enunciado, señalo los presupuestos básicos en toda investigación relacionada con graves violaciones de derechos humanos:

1. Debe estar destinada a localizar a la víctima o sus restos en caso de no conocerse su paradero.
2. Dirigida a establecer la identidad de la víctima o víctimas en caso de ejecución extrajudicial.
3. Lograr sancionar a todos los responsables de las violaciones.
4. Abarcar la totalidad de los hechos violatorios a los derechos humanos.
5. Ejecutar las órdenes de captura y las decisiones judiciales sin demoras.
6. Utilizar todos los medios para la obtención de pruebas relevantes.
7. Contar con el apoyo de expertos y especialistas en las distintas materias de que se tratan los hechos para dar con la verdad.
8. Se debe tener en cuenta el contexto y las peculiaridades de la situación o del tipo de violación que se está investigando. Con enfoque interseccional y perspectiva de género.

9. Hay que considerar las diversas hipótesis, contar con una metodología para evacuarla y ser consistente.

Condiciones necesarias para preservar la integridad de la prueba

1. Recolección y preservación de la prueba en ejecuciones extrajudiciales y otras pruebas asociadas con la escena del crimen y el manejo del cadáver.
2. Recolección y preservación de la prueba de actos de tortura que no estén asociados a una ejecución extrajudicial.
3. Recolección de otra prueba que no está asociada con la escena del crimen ni el manejo del cadáver.
4. Elementos para asegurar la cadena de custodia de la prueba recolectada.

En el análisis de evidencias recabadas se debe:

1. Realizar una integración científica de los exámenes forenses por medio de un/a especialista.
2. Tomar en consideración las características individuales de los testigos para la valoración de los testimonios.
3. Analizar toda la evidencia obtenida de manera integrada

Obligación estatal de investigar las violaciones de derechos humanos

La obligación del Estado de investigar graves violaciones a los derechos humanos es un pilar fundamental del sistema internacional de protección de los derechos humanos. Esta obligación positiva o procesal, que se deriva de tratados internacionales, exige a los Estados actuar con debida diligencia para esclarecer los hechos, identificar a los responsables y garantizar la justicia y la reparación de las víctimas.

En relación con el deber de investigar judicialmente, el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (2010) resalta lo siguiente:

La obligación de investigar graves violaciones a los derechos humanos es uno de los deberes elementales del Estado para garantizar la tutela de los derechos fundamentales. La investigación judicial permite esclarecer las circunstancias en las que ocurrieron los hechos que generan responsabilidad estatal, constituyendo un paso necesario para el conocimiento de la verdad por parte de los familiares de las víctimas y la sociedad, así como el castigo de los responsables y el establecimiento de medidas que prevengan la repetición de las violaciones a los derechos humanos. (p. 1)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en su jurisprudencia, ha establecido criterios específicos sobre la investigación judicial de graves violaciones

a derechos humanos. Estos criterios se encuentran desarrollados en casos como *Comunidad Moiwana Vs. Suriname* (Sentencia 15 de junio de 2005, Serie C No. 124, párr. 153), *Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras* (Sentencia de 7 de junio de 2003, Serie C No. 99, párr. 134) y *Trujillo Oroza Vs. Bolivia* (Sentencia de 27 de febrero de 2002, Serie C No. 92, párr. 99 al 101 y 109).

Algunas especificidades en la violencia contra mujeres y niñas

Los Estados deben contar con marcos normativos que reconozcan el vínculo entre los crímenes cometidos contra mujeres y niñas, así como la discriminación y la violencia de género que sufren.

Según el artículo 7 de la Convención de Belém do Pará, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos recalca el vínculo que existe entre el deber de debida diligencia y la obligación de los Estados de garantizar el acceso, tanto de iure como de facto, a recursos judiciales adecuados y efectivos para las víctimas de violencia basada en género, como condición necesaria para garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad.

La debida diligencia reforzada se aplica en la prevención y eliminación de la violencia contra mujeres y niñas, y no solo en su investigación y sanción. El principio funciona para evitar la impunidad crónica, que envía mensajes de tolerancia y propicia la repetición de los hechos.

En la investigación se debe incluir una perspectiva de género con enfoque en la protección integral de las víctimas y con visión interseccional (art. 9, CBDP), evaluando la intersección de varios factores de discriminación. Ante la ausencia de la debida diligencia, no solo se trata de la violación de un deber, sino que se constituye en sí misma una forma de discriminación contra la mujer. Las autoridades deben tomar medidas específicas para garantizar la protección de niñas y adolescentes, así como colaborar con otras autoridades estatales para asegurar un abordaje integral.

Para recibir denuncias, el Estado debe implementar procedimientos adecuados que garanticen investigaciones efectivas e imparciales. En casos de desapariciones, las autoridades deben actuar bajo la presunción de que la persona desaparecida se mantiene con vida hasta que los resultados de la investigación permitan esclarecer la incertidumbre. Las búsquedas deben llevarse a cabo de manera exhaustiva, diligente e inmediata.

En casos de femicidios, el Estado tiene el deber de ordenar exámenes para verificar si el homicidio tuvo un móvil sexual o si se produjo algún tipo de violencia sexual.

Atención a la víctima y el litigio

En casos de violencia sexual, la declaración de la víctima debe realizarse en un ambiente cómodo y seguro para ella, y debe registrarse de manera efectiva a fin de evitar o limitar la repetición de declaraciones. Se debe brindar atención médica, sanitaria y psicológica, tanto de emergencia como de forma continuada, si así se requiere, para reducir las consecuencias de la violación. Esta atención debe realizarse por personal idóneo y capacitado, en lo posible del sexo que la víctima indique, y se debe permitir que la víctima sea acompañada por alguien de su confianza, si así lo desea.

La víctima debe tener acceso a asistencia jurídica gratuita durante cada etapa del proceso. El personal judicial debe asegurarse de comunicar la información de manera sencilla y clara, de acuerdo con el nivel de instrucción de la víctima y la situación en la que se encuentra.

Sanción de las personas responsables

Al igual que el marco normativo, la investigación, la atención a la víctima y el litigio, la sanción de las personas responsables debe abarcar la naturaleza interseccional de la discriminación.

La reparación integral incluye no solo la restitución (en la medida de lo posible) y la indemnización, sino también otras medidas, como la satisfacción y las garantías de no repetición.

Investigar y analizar una muerte violenta de una mujer desde una perspectiva de género permite:

1. Examinar el hecho como un crimen de odio, fundamentado en las condiciones históricas generadas por las prácticas sociales de cada país.
2. Abordarla no como un hecho coyuntural y circunstancial, sino como un crimen sistemático, cuya investigación requiere de la debida diligencia de las instituciones del Estado.
3. Ir más allá de las posibles líneas de investigación que se centran en planteamientos individuales, naturalizados o en patologías que tienden a representar a los agresores como “locos”, “fuera de control” o “celosos”, o a concebir estas muertes como el resultado de “crímenes pasionales”, “asuntos de cama” o “líos de faldas”.
4. Diferenciar los femicidios de las muertes de mujeres ocurridas en otros contextos,

como las muertes por accidentes de tránsito.

5. Evitar juicios de valor sobre las conductas o comportamientos de la víctima y romper con la carga cultural y social que la responsabiliza (“se lo buscó”, “quizá lo provocó”). Las personas intervinientes en las diferentes etapas de la investigación deberán prestar atención a los prejuicios “obvios” acerca de los roles que deben cumplir las mujeres y las niñas en las sociedades, según los cánones de la moral religiosa o cultural, que, por su aparente carácter incuestionable, no suelen ser evidentes ni para la justicia ni para la sociedad.

6. Visibilizar las asimetrías de poder y la forma en que las desigualdades de género permean los roles, las normas, las prácticas y las significaciones culturales entre hombres y mujeres. Buscar alternativas legislativas en materia de prevención de los asesinatos de mujeres por razones de género, reconociendo que, históricamente, las mujeres han sido discriminadas y excluidas del ejercicio pleno y autónomo de sus derechos.

Los/as investigadores/as deben recordar que los femicidios son la consecuencia definitiva de un ciclo de violencias, desigualdades y discriminaciones. Es fundamental indagar por todas las medidas que pudieron haber adoptado las distintas agencias estatales que tuvieron conocimiento de hechos de violencia previos en contra de la persona asesinada (ONU Mujeres, 2014, p. 62).

Instrumentos internacionales aplicables y jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 6 y 7;
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Art. 2;
- Convención sobre los Derechos del Niño, art. 37,
- Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, art.10
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, art. 2;
- Carta Africana de los Derechos del Hombre y de los Pueblos, art. 5;
- Carta Africana de los Derechos y Bienestar del Niño, art. 16;
- Convención Interamericana para Prevenir, Erradicar y Sancionar la Violencia contra la Mujer (CBDP), art. 4,(trato debido a los prisioneros de guerra)
- Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, art. 3. 3. Ver el art. 3, común a los cuatro convenios de Ginebra;
- Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III), arts. 49, 52, 87 y 89, 97;

- Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV), arts. 40, 51, 95, 96, 100 y 119;
- Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), art. 75.2. ii, I (Protocolo II), art. 4. víctimas, testigos y otros intervinientes en la investigación
- Protocolo de Minnesota ONU 1991
- Las Recomendaciones de la CEDAW #352017 actualiza la #19 y la # 28 de 2010

Jurisprudencia de la Corte

- Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras Sentencia 29 de sept. 1988
- Ríos y otros vs Venezuela Sentencia 28 de enero 2009
- Caso Penal Castro Castro vs. Perú 2006
- Vélez Franco y otros vs. Guatemala 2014
- Espinoza Gonzales vs. Perú 2014
- Rosendo Cantú y otros vs. México 2010
- María Da Peña vs. Brasil

Bibliografía

Debida Diligencia en la Investigación de graves violaciones de derechos humanos Manual sobre Prevención e investigaciones eficaces en ejecuciones extrajudiciales Principios y directrices básicas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos As. Gral. de NU Res/ 60/147 16 dic 2005

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (2010). Debida diligencia en la investigación de graves violaciones a derechos humanos. CEJIL.

Juan Carlos, A. y A. (s.f.). La debida diligencia en la investigación de graves violaciones de derechos humanos [En términos de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos]. INACIPE.

ONU Mujeres y ACNUDH. (2014). Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/ feminicidio).

Los derechos laborales de las mujeres en Panamá 2025



Por Carlos Ayala Montero

La República de Panamá posee 4.3 millones de habitantes, de los cuales el 50.04 % son mujeres, según el censo de población de 2023 realizado por la Contraloría General de la República. Sin embargo, de acuerdo con datos obtenidos de diferentes fuentes nacionales e internacionales, subsisten, en ocasiones superando mediciones anteriores, diferencias sustanciales en el trato brindado a las mujeres con respecto a los hombres, en la mayor parte de las vivencias de la población.

En el presente artículo, nos ocuparemos, por considerarlo de interés, de los derechos laborales de las mujeres, intentando hacer énfasis no solo en la descripción sino en la aplicación de esos derechos, destacando que, en efecto, debido a la cultura, tradiciones, conceptos y acciones de la sociedad respecto del rol de las mujeres, ha sido necesario que la normativa jurídica se preocupe por destacar que se hace necesario que la sociedad comprenda que las mujeres tienen derechos específicos en el ámbito de las relaciones de trabajo.

El derecho del trabajo y la justicia social se aplican a todas las relaciones surgidas con ocasión del trabajo productivo o de los servicios brindados a la población, con independencia de quién sea el empleador, en condiciones de subordinación jurídica y dependencia económica, e incluso de los llamados trabajadores autónomos y, más modernamente, de los trabajadores de la era digital. Esta concepción implica la protección de los trabajadores, habida cuenta de su vulnerabilidad social y, sobre todo, económica, frente al empleador.

Dentro de la amplia gama de trabajadores que deben ser protegidos por el derecho del trabajo en la actualidad, destacan los subgrupos que poseen particularidades que los hacen mayormente vulnerables. Tal es el caso de las mujeres que, aunque sus derechos laborales fueron reclamados desde los propios orígenes del Estado moderno y del derecho del trabajo¹, aún hoy resulta necesario proponerlos, defenderlos y ejercerlos por

¹ Una de las primeras reivindicaciones de los trabajadores fabriles europeos del siglo XVIII fue la reducción de la jornada

diversas razones, algunas de las cuales expondremos a continuación.

Según la encuesta de propósitos múltiples de 2022, las mujeres panameñas representan el 49.7 % de la tasa de participación económica nacional y el 44.4 % de los asalariados. Poseen en promedio 10.1 años de escolaridad (10.º grado de educación media) contra un 9.3 % de los hombres. En 2016, representaron el 63.4 % de todos los egresados del nivel universitario y 70 % de los estudiantes de ese nivel.

Estos datos contrastan con los cargos gerenciales ocupados por mujeres en nuestro país, que alcanzan solo un 45 %. En las universidades del país, solo un tercio de sus rectores son mujeres; en el sector privado, las mujeres representan un mayor grado de informalidad (54 %), lo que en términos absolutos se expresa en un poco más de 334 mil mujeres.

Solo el 43 % de las empresas privadas tienen mujeres en sus juntas directivas y en el 28 % no hay presencia femenina.

Para agosto de 2023, al menos en 12 de las más de 80 instituciones públicas no existían mujeres en los cargos directivos o gerenciales. Hoy, en solo 5 de los 16 ministerios que existen, la máxima jerarquía la llevan mujeres, lo que equivale a menos del 30 %.

En el ámbito laboral, según datos del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, solo el 15 % de todos los afiliados a sindicatos son mujeres.

Existen muchos otros datos que determinan lo que se conoce como brecha de género o diferenciación entre hombres y mujeres, como el acceso a recursos para emprendimientos, oportunidades, participación en el poder político, salud, educación e ingresos, entre otros.

Según el Foro Económico Mundial, en 2024 Panamá se ubicó en el puesto n.º 50 de 146 países en los que se midió la brecha de género. El informe indica que el país alcanzó un 74.20 % de igualdad de género, es decir, que la brecha es del 25.8 %, ligeramente por debajo de la media mundial, que es del 31.5 % para el período 2023-2024. Es importante destacar que, de acuerdo con dicho informe, la brecha de género aumentó en 2.49 % durante ese periodo.

En materia propiamente laboral, de acuerdo con los consensos internacionales derivados de los convenios y recomendaciones de la Organización Internacional del

de trabajo y el derecho al descanso, vinculado principalmente a que las mujeres y los niños eran tratados sin diferenciación alguna con los hombres adultos en cuanto a las extenuantes labores de hasta 20 horas diarias.

Trabajo (OIT) y otros organismos, existe un listado no definitivo de derechos laborales de las mujeres. Entre estos destacan la igualdad ante la ley, la libertad de elección de profesión u oficio, la retribución justa, el disfrute de sus ingresos, la prohibición de la cuasi esclavitud y la libertad sindical entre otros.

La OIT ha dictado normas específicas de protección de las mujeres trabajadoras, entre las cuales destaca el Convenio 100, relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, o Convenio sobre igualdad de remuneración, el cual ha sido ratificado por Panamá y forma parte de los llamados convenios fundamentales de los trabajadores en el mundo.

En Panamá, las normas vigentes protegen, de manera directa o indirecta, los derechos reconocidos en el plano internacional a favor de las mujeres trabajadoras. Así, la Constitución, en su artículo 72, indica que la maternidad de la mujer trabajadora debe ser protegida, estableciendo en su favor un fuero laboral desde el diagnóstico del embarazo hasta un año después de su reintegro al trabajo atrás el parto. De igual forma, se reconoce una licencia pagada por la Caja de Seguro Social o el empleador, que comprende seis semanas antes del parto y ocho semanas después.

Estas normas se replican y se amplían en el Código de Trabajo, adicionando derechos como la prohibición de laborar jornadas extraordinarias o en turnos nocturnos. Además, establece el derecho a amamantar a su menor hijo durante la jornada de trabajo, para lo cual los empleadores deben hacer los arreglos físicos y de horarios correspondientes, dentro de sus posibilidades económicas.

La equidad salarial es también un derecho reconocido en la Constitución de la República, que en su artículo 67 establece que, a trabajo igual y en condiciones idénticas, corresponde un salario o sueldo igual, sin distinción de sexo, nacionalidad, raza, edad, clase social, ideas políticas o religiosas. Esta norma se complementa con el artículo 19 constitucional, que destaca la igualdad ante la ley, sin ninguna distinción, incluyendo aquella fundada en el sexo de las personas.

El acoso sexual y laboral es otra prescripción normativa orientada a proteger a las mujeres, pues, aunque la norma no lo indica así, en nuestro medio estas conductas victimizan principalmente a las mujeres en el ámbito laboral. Por ello, el numeral 15 del artículo 137 del Código de Trabajo prohíbe a los empleadores el acoso sexual (obviamente, en contra de los trabajadores y trabajadoras). Asimismo, el numeral 16 del acápite A del artículo 213 del mismo Código establece el acoso sexual como causa disciplinaria que

justifica el despido. Por su parte, el numeral 10 del artículo 160 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 considera el acoso sexual como una causa directa de destitución².

Se ha dictado la Ley 7 de 14 de febrero de 2018, que describe y promueve la prevención, denuncia, investigación y sanción del hostigamiento laboral (acoso laboral o mobbing) y sexual. Esta ley exige a los empleadores, tanto del sector público como del privado, regular y llevar a cabo investigaciones por acoso sexual, así como sancionar con el despido o destitución una vez comprobado dicho acoso. Además, se deben garantizar protecciones laborales mínimas para los o las denunciantes, tales como traslados temporales, entre otras.

El numeral 13 del artículo 145 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 prohíbe a los servidores públicos incurrir en acoso laboral y, en caso de no respetar dicha prohibición, pueden ser sancionados progresivamente hasta llegar a la destitución. Por su parte, el artículo 146 de la misma excerpta legal prohíbe a la autoridad nominadora incurrir también en acoso laboral y, en caso de que ello ocurra, podrá ser sancionada con una multa de B/.200.00 a B/.500.00, a solicitud de la persona afectada.

Los derechos laborales de las mujeres pueden abarcar otros aspectos de las relaciones laborales. Sin embargo, consideramos importante revisar, aunque sea de manera breve debido a la limitación de espacio en este artículo, cómo se cumplen o no en la práctica esos derechos reconocidos en la legislación panameña.

No existen estadísticas sobre los reclamos judiciales o extrajudiciales relacionados con el cumplimiento de los derechos de las mujeres embarazadas. No obstante, es un hecho público y notorio que una parte de los empleadores del sector privado no se encuentra al día con la cuota de seguro social en el momento en que debe otorgarse la licencia a la embarazada que debe retirarse del trabajo. Esto conlleva, según la normativa, a que sea el empleador quien deba pagarle las 14 semanas de licencia, lo que, en no pocos casos, hace que este derecho (el cobro de la licencia, que equivale al 100 % del salario de la trabajadora) resulte nugatorio, es decir, que no se cumpla, con los consecuentes perjuicios para la trabajadora y su hijo.

En el caso del sector público, el pago de la licencia, en la mayoría de los casos, se retrasa tanto que, en ocasiones, se cobra mucho tiempo después de haber retornado la trabajadora a su puesto.

En cuanto a la igualdad de remuneración, destacamos que, según un informe de ONU Mujeres, la brecha salarial entre hombres y mujeres panameñas es del 11.5 % en contra de las mujeres. Es decir, por cada cien balboas que cobra un panameño por determinada tarea, una mujer panameña recibe ochenta y ocho balboas con cincuenta centésimos, aun cuando realice exactamente las mismas tareas. Peor aún si consideramos que, según los datos presentados, en nuestro país hay más mujeres profesionales que hombres.

Si a este panorama le agregamos que, al menos en el año 2021, la tasa de desempleo de las mujeres en Panamá era del 15.83 % y que la tasa de desempleo femenino juvenil en ese mismo año fue del 21.08 %, es fácil concluir que la realidad descrita obliga a muchas mujeres a aceptar empleos menos retribuidos que los hombres, aunque desempeñen el mismo salario.

Las mujeres trabajadoras han iniciado un proceso de interiorización de sus derechos reconocidos en las normas vigentes, con la ayuda de diversas organizaciones nacionales e internacionales, entre las que destacan la OIT, las organizaciones sindicales, las organizaciones no gubernamentales y el Ministerio de la Mujer (anteriormente Instituto de la Mujer), entre otros. Sin embargo, es fundamental avanzar hacia la efectividad en el ejercicio de esos derechos.

En el informe de avances del Ministerio de la Mujer de 2024 sobre la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Beijing en 1995, se concluye que uno de los logros más importantes fue la creación de organismos especializados en la protección de la mujer, como la creación del propio Ministerio de la Mujer. Así se describe en la introducción del documento:

“El Estado panameño reporta avances significativos en el cumplimiento de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, así como de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con la adopción de normativas legales, institucionales y de política pública, enmarcadas en el período 2020-2024”.

El informe destaca que la creación de planes y políticas institucionales para el fomento y visibilización de los derechos de las mujeres, como la Política Nacional de Igualdad de Género en Ciencia, Tecnología e Innovación de la República de Panamá al 2040; el Plan Nacional de Género y Cambio Climático de Panamá, y la Agenda Económica de las Mujeres Rurales de Panamá. Además, Panamá ha actualizado su Política Pública de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres para el período 2024-2034, como marco orientador para la próxima década.

Todas estas acciones reflejan el interés y las iniciativas a favor de los derechos de

² Las causas de destitución en esta norma se clasifican en directas e indirectas, siendo estas últimas las que permiten incurrir en más de una ocasión en la misma conducta, que será sancionada progresivamente, hasta culminar en la destitución. El acoso sexual se sanciona la primera vez con destitución del cargo.

las mujeres, pero en el ámbito laboral, no existen estadísticas que permitan valorar la efectividad de sus derechos, por lo que es urgente avanzar en esa dirección.

La judicialización de la defensa de los derechos de las mujeres ha ido en aumento, al existir hoy muchas más demandas y reclamaciones laborales de mujeres que antes. Sin embargo, no se sabe a ciencia cierta qué porcentaje del incumplimiento de los derechos y prohibiciones a favor de las mujeres representa las acciones judiciales promovidas en su favor. Por ejemplo, en el Tribunal Administrativo de la Función Pública, en sus cuatro meses de atención jurisdiccional, más del 70 % de las acciones promovidas (apelaciones y otras peticiones) responden a gestiones de mujeres, aunque no todas ellas están relacionadas con la defensa de derechos exclusivos de las mujeres.

Durante la pandemia de COVID-19 en 2020-2021, con la suspensión de los efectos de los contratos en el sector privado, las mujeres embarazadas en muchas ocasiones no podían hacer uso de la pensión de maternidad (14 semanas de salario), debido a que sus empleadores no estaban al día en el pago de las cuotas a la Caja de Seguro Social, ni tampoco tenían posibilidades económicas para pagar de su pecunio la pensión de estas trabajadoras, por lo que muchas de ellas se quedaron sin poder beneficiarse de este derecho constitucional y legal.

Es necesario que toda la sociedad tome conciencia de que los derechos laborales deben ser efectivamente cumplidos, especialmente los dedicados a proteger a determinados grupos de trabajadores, como es el caso de las mujeres. De no ser así, esos derechos quedarán como normas en desuso. De allí la vieja consigna de los luchadores sociales: los derechos se ejercen, no se suplican. Pero para que ello ocurra, es necesario tener conciencia, talante de solidaridad, respeto y amor por la justicia social.

Participación Política de la Mujer Panameña

Por Yara Ivette Campo B.
Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas
(Universidad de Panamá).¹



La lucha de la mujer panameña por la reivindicación de sus derechos políticos data especialmente de la década de 1920, haciéndose eco del movimiento sufragista mundial. Mujeres maravillosas y empoderadas como Clara González, Elida Campodónico de Crespo, Esther Neira de Calvo, entre muchas otras, activaron mecanismos para organizar, desde los escenarios académicos y de organizaciones populares, estrategias efectivas que propiciaran la conquista y el pleno goce del derecho a elegir y ser elegidas.

La Constitución Política de Panamá de 1941 reconoció la ciudadanía a todos los panameños varones mayores de veintiún años, pero no a las mujeres. No obstante, se señaló que el legislador podría conferir la ciudadanía a las mujeres panameñas mayores de veintiún años, con las limitaciones y requisitos que la ley estableciera. También, la ley 98 de 1941, sobre Elecciones Populares, dispuso que las mujeres panameñas mayores de 21 años que tuvieran un diploma universitario, vocacional, normal o de segunda enseñanza podían elegir y ser elegidas para representantes de los Ayuntamientos Provinciales.

Una disposición similar se incluyó en el Decreto 12 de 1945, que organizó y reglamentó la elección popular para delegados a la Convención Nacional Constituyente. Este decreto estableció que podía votar toda persona varón o mujer en pleno goce de sus derechos y que hubiera cumplido 21 años. También podía ser elegido como delegado principal o suplente todo panameño varón o mujer en pleno goce de sus derechos, mayor de 25 años que no estuviera impedido de acuerdo con el precitado decreto.

En esa oportunidad, fueron electas dos diputadas a la Asamblea Constituyente: Esther Neira de Calvo y Gumersinda Páez. No fue hasta 1946 cuando la Constitución Política consagró que todos los panameños mayores de veintiún años son ciudadanos

¹ Con postgrado y maestría en Derecho Procesal (Universidad Interamericana) y postgrado de especialización en Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales en la Perspectiva del Siglo XXI, (Universidad de Castilla-La Mancha, Toledo, España). Especialización en Docencia Superior (Universidad Marítima Internacional de Panamá). Directora Ejecutiva Institucional del Tribunal Electoral de Panamá.

de la República, sin distinción de sexo, lo que propició que tanto hombres como mujeres en Panamá pudieran elegir y ser elegidos.

Entre 1945 y 1989, solo fueron electas quince diputadas. En contraste, desde 1990 a la actualidad, han sido electas 83 mujeres para ese cargo.

A propósito de las medidas afirmativas que surgieron en la década de 1990, países pioneros en Latinoamérica, como Argentina, establecieron en sus legislaciones electorales cuotas obligatorias de participación de las mujeres, tanto en las elecciones internas de sus colectivos políticos como en las elecciones generales. En Panamá, mediante la Ley 22 de 1997, se incorporó por primera vez en el Código Electoral la obligación de que los partidos políticos garantizaran que, en sus elecciones internas, al menos el treinta por ciento de los candidatos aspirantes a cargos fueran mujeres, ya fuera dentro del partido o en postulaciones a cargos de elección popular. Sin embargo, la norma estableció una válvula de escape, puntualizando que, en los casos en que la participación femenina fuera inferior al treinta por ciento, los partidos políticos podrían llenarlo con otros de sus miembros que aspiraran a los respectivos cargos de elección.

Si bien es cierto la norma fue novedosa a favor de los derechos humanos de las mujeres, el hecho de establecer la excepción y dejar en manos precisamente de las mujeres —a las que les cuesta ser consideradas dentro de los órganos directivos de los partidos políticos— la responsabilidad de garantizar su propia participación, no permitió que la medida impactara de manera importante en la participación política en condiciones de igualdad. No obstante, constituyó un avance, y es justo mencionar que el Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos desempeñó un papel importante en el proceso de reformas electorales y en la Asamblea Nacional de cara a la aprobación de esta norma.

En la reforma electoral aprobada mediante la Ley 60 de 2002, se mantuvo la misma norma anteriormente citada, a pesar de que en la Comisión Nacional de Reformas Electorales se había consensuado una propuesta que establecía que, en los circuitos plurinominales donde se eligieran tres o más legisladores, al menos una de las electas debía ser mujer. También se aprobó que el 10 % del rubro de capacitación del subsidio estatal, aprobado ya en la reforma de 1997, se destinara a la formación de las mujeres. La reforma electoral introducida mediante la Ley 60 de 2006 no generó cambios significativos en las normas sobre participación política de las mujeres, manteniendo la cuota del 30 % y la válvula de escape.

En el proyecto de reforma electoral de 2010, se propuso la paridad de género en las postulaciones, especialmente en las candidaturas a diputados en circuitos plurinominales. Sin embargo, durante la discusión del proyecto en la Asamblea Nacional, este fue modificado sustancialmente, lo que llevó al Tribunal Electoral, con el apoyo de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, a solicitar que no se continuara con su discusión y que se procediera con el archivo del mismo.

Posteriormente, mediante Ley 54 de 2012 se reformó el Código Electoral, estableciendo: que en las elecciones internas de los partidos políticos y hasta las primarias, las postulaciones se harían garantizando que efectivamente, como mínimo, el cincuenta por ciento (50 %) de las candidaturas fueran para mujeres, manteniendo la ya citada válvula de escape. Con mínimos cambios es la norma que se ha mantenido hasta el día de hoy. En efecto, el artículo 373 del Código Electoral actual establece que los partidos políticos postularán cincuenta por ciento de mujeres y cincuenta por ciento de hombres del total de los cargos para diputados, alcaldes, representantes de corregimiento y concejales, correspondiente a cada provincia, pero como ya mencioné se mantiene la válvula de escape en cuanto a que la Secretaría de la Mujer del partido le corresponde comprobar los casos en que la paridad sea inferior, para que los partidos políticos puedan completar con otros aspirantes los respectivos cargos.

El Tribunal Electoral al igual que otros actores, presentó una demanda de inconstitucionalidad precisamente contra esta exclusión de la norma y mediante fallo del 8 de noviembre de 2022, la Corte Suprema de Justicia declaró que no era inconstitucional, sosteniendo:

A criterio del Pleno este artículo no se basa en una discriminación jurídica en contra de las mujeres, sino que constituye una acción afirmativa para garantizar, en condiciones de igualdad, el goce o ejercicio de uno o más derechos humanos y libertades fundamentales de personas o grupos que así lo requieran, que nadie puede obligar a una mujer que no se postuló por su propia voluntad a hacerlo; y que el hecho de que no exista un párrafo con igual contenido para el caso de los varones, no convierte la norma demandada de inconstitucional, ya que la misma resguarda, a favor de la mujer, la seguridad de que no sea de cualquier forma que se deje constancia de no haberse completado la cifra del 50 % de participación femenina, sino de manera comprobada por la Secretaria de la Mujer del Partido.

La igualdad de resultados depende de la voluntad de cada individuo siempre que no existan barreras arbitrarias y coercitivas que la restrinjan, es decir, que se garantice la igualdad ante la Ley. El ser humano es digno por el solo hecho

de serlo, en un mundo ideal hombres y mujeres no necesitarían de la existencia de leyes que les reconozcan su espacio, pues solo bastaría que una mujer o un hombre se consideren capaces para estar y ser, para entrar, para postularse y para lograrlo. Así las cosas, esta Corporación de Justicia concluye que no son inconstitucionales las disposiciones del Código Electoral demandadas y así será declarado.

Sería entonces necesario que esta excepción estuviera acompañada de acciones como:

1. Una base de datos de las mujeres inscritas en el partido.
2. Una base de datos donde consten las mujeres que han sido capacitadas en militancia partidaria, liderazgo y otros temas.
3. Una hoja de vida con los datos básicos de las mujeres y una declaración de que aspira o no a postularse para un cargo de elección popular.
4. Una convocatoria especial para promover la participación de las mujeres, tanto en las postulaciones para cargos internos del partido como para cargos de elección popular.

Nos referiremos a otro factor que incide negativamente en la participación política de las mujeres en condiciones de igualdad: la violencia política.

En cuanto a la regulación nacional de la violencia política contra las mujeres, la Ley 184 de 25 de noviembre de 2020, sobre violencia política, incorpora aspectos relevantes e innovadores sobre la violencia contra las mujeres, específicamente en el ámbito de su participación política. Esta ley fue reglamentada por medio del Decreto Ejecutivo N° 243 del 24 de noviembre de 2021, el cual establece su observancia obligatoria para las instituciones y demás actores políticos. Además, se sustenta en la Constitución Política de la República y en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Panamá.

El Tribunal Electoral de Panamá ha emitido dos regulaciones con el propósito de combatir la violencia política contra las mujeres panameñas. La primera es el Acuerdo del Pleno 19-1 de 19 de abril de 2022, que aprueba el modelo de protocolo para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres en los partidos políticos. La segunda es el *Protocolo para la prevención, atención y sanción de la violencia política contra las mujeres por razón de género en medios de difusión de la propaganda electoral*, publicado en el Boletín Electoral 5589-A del 8 de marzo de 2024, el cual se fundamenta en diversas normativas nacionales.

Igualmente, el Tribunal Electoral participó en la iniciativa coordinada por el PNUD para la expedición del Protocolo Interinstitucional de Prevención, Atención y Erradicación de la Violencia Política contra las Mujeres en la Vida Política en Panamá, en cumplimiento de la Ley 184 de 2020. Esta ley dispone que el Ministerio de la Mujer es el ente rector de las políticas de igualdad de género y derechos de las mujeres, y que, en conjunto con otros actores, debe establecer un protocolo que coordine las acciones de las entidades competentes para prevenir, atender y erradicar la violencia política contra las mujeres.

La violencia digital es un fenómeno que ha cobrado relevancia en los últimos años y afecta, sobre todo, la participación política de las mujeres, debido a los roles sociales diferenciados y al concepto de honor, que es diferente para hombres y mujeres. Pocos países en América Latina han desarrollado normativas para contrarrestar este fenómeno; entre ellos, Argentina, México, Perú, Ecuador y Brasil. Es fundamental promover estudios que permitan identificar buenas prácticas y recopilar estadísticas de casos, a fin de combatir este flagelo con herramientas efectivas que hayan demostrado su éxito en otros contextos.

El Tribunal Electoral promueve una cultura de convivencia pacífica y debate de ideas para fortalecer los procesos electorales. Al identificar constantes ataques de género dirigidos a las candidatas, surgieron iniciativas como el Pacto Ético Digital, cuyo objetivo es identificar discursos de odio y violencia política de género en plataformas digitales, garantizando un proceso electoral justo y seguro. Además, protege el debate entre candidatos frente a la desinformación y los ataques personales, dada la creciente influencia de las redes sociales en la opinión pública.

Con ese propósito, el Tribunal Electoral de Panamá colaboró con Meta Platforms, Inc. (META) en el desarrollo de un proyecto destinado a combatir la violencia contra las mujeres en espacios digitales. Se establecieron canales de comunicación con administradores de plataformas sociales y se realizaron varias reuniones virtuales. En 2024, se concretaron capacitaciones presenciales y se lanzó un manual de herramientas para prevenir la violencia digital. Estas capacitaciones, dirigidas a partidos políticos, miembros de la sociedad civil, grupos de mujeres en la política y comunicadores, se centraron en estrategias para enfrentar discursos de odio y usar las plataformas de manera adecuada. META explicó el uso de la biblioteca de anuncios y proporcionó soporte técnico y formación al equipo del Tribunal Electoral. Se llevaron a cabo reuniones para discutir denuncias de violencia política de género y discursos de odio, lo que permitió, con la ayuda de META, identificar infracciones y gestionó la eliminación de publicaciones ofensivas.

Principales estrategias para identificar discursos de odio y violencia política de género en los medios digitales durante el proceso electoral:

1. Herramientas de automatización. Utilización de herramientas como Senti One y Brandwatch para monitorear y analizar contenido en plataformas digitales, detectando contenidos infractores.
2. Canales de denuncia rápida. Como el correo denuncia veda@tribunalelectoral y el servicio de verificación de noticias falsas “Verificado Contigo”.
3. Protocolos de respuesta. Implementación de protocolos para reportar y denunciar contenido inapropiado rápidamente.
4. Campañas de denuncia. Realización de campañas en redes sociales y pauta de contenido informativo para mejorar el alcance y fomentar la denuncia de discursos de odio y violencia.

El Tribunal Electoral fiscalizó los anuncios digitales electorales en colaboración con META, usando la biblioteca de anuncios para obtener datos sobre financiación y segmentación. Se revisaron los anuncios para asegurarse de que cumplieran con las normativas y no incluyeran mensajes de odio o violencia de género. Se hicieron auditorías periódicas y se aplicaron sanciones a los anuncios que no cumplían las reglas. La verificación del contenido se realizó conjuntamente con la Dirección Nacional de Organización Electoral y el Centro de Estudios y Monitoreo Digital.

Desafíos enfrentados al implementar estas acciones y cómo se abordaron:

1. Restricciones legales. Aunque Panamá tiene leyes electorales que regulan el contenido digital, META tenía sus propias normas comunitarias, lo que a veces impedía eliminar contenido que el Tribunal Electoral consideraba inapropiado.
2. Demoras en acciones. Como META opera en muchos países, las acciones para eliminar contenido podrían tardar, retrasando el proceso.
3. Debates sobre discurso de odio y libertad de expresión. Hubo muchos debates sobre qué se consideraba discurso de odio y hasta dónde llegaba la libertad de expresión.
4. Capacidad de análisis: Se tuvo que mejorar la capacidad de análisis de datos y los algoritmos del Centro de Estudios y Monitoreo Digital, además de capacitar continuamente al personal encargado.

En los casos de campaña sucia en los que se tomaron acciones, las publicaciones fueron eliminadas por haber sido generadas con inteligencia artificial. Por otro lado, en las campañas sucias que no fueron creadas mediante esta tecnología, las respuestas de META indicaron que, según la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los candidatos deben tener un umbral más alto de tolerancia a las críticas, considerando estas publicaciones como opiniones protegidas por la libertad de expresión.

Áreas de mejoras o lecciones aprendidas que puedan aplicarse en futuros procesos electorales:

1. Ampliación de campañas de educación pública. Es crucial intensificar las campañas sobre la importancia de combatir el discurso de odio y la violencia política de género, así como anticipar la difusión de las medidas implementadas para frenar estas conductas.
2. Concienciación entre jóvenes. Se deben desarrollar campañas educativas dirigidas a jóvenes en etapa escolar, que son principales usuarios de redes sociales, para que comprendan la importancia de denunciar y reportar contenido inapropiado que viole las leyes electorales y fomente la violencia de género.

También es necesario adoptar medidas innovadoras para sancionar la violencia política, que en algunos países de la región se han aplicado exitosamente, como se expone en Participación política de las mujeres: Retos y desafíos de la justicia electoral en Ecuador (TCE, 2023, pp. 131-133), donde se analiza un caso de infracción electoral muy grave por violencia política de género. En este caso, la decisión de destituir al alcalde se fundamentó en la interpretación de la ley electoral, principios constitucionales y jurisprudencia relevante, tras la acusación de destitución arbitraria de la vicealcaldesa.

Además de la sentencia que ordenó su destitución por violencia política de género, al alcalde se le impusieron medidas de reparación, entre ellas:

1. Disculpas públicas, a costa del denunciado, publicadas en diario de mayor circulación del distrito, por cinco días.
2. Publicación del contenido íntegro de la sentencia en la página web del distrito, por un mes.
3. Capacitación sobre violencia de género, dirigida a los ciudadanos del distrito, incluyendo obligatoriamente a los servidores municipales.

Sin duda alguna, hemos logrado muchos avances para propiciar la participación política de la mujer en nuestro país, en condiciones de igualdad. No obstante, aún queda mucho por hacer para lograrlo, y para ello debemos trabajar juntos, hombres y mujeres, a favor de una verdadera evolución democrática.

Bibliografía:

1. TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL DEL ECUADOR (2023), Participación Política de las Mujeres: Retos y desafíos de la justicia electoral en Ecuador, Quito: Fundación Haciendo Ecuador, 2023. 137pp.



Las relaciones internacionales y los derechos humanos de las mujeres y las niñas

Por Aracelly De León

Activa conferencista y articulista. Doctora en Economía, Especialista en Economía y Género.¹

Los pactos internacionales fortalecen la evolución de los derechos humanos.

Durante siglos se mantuvo a las mujeres en el ostracismo de sus hogares. De ellas se requería que tuvieran hijos legítimos (preferiblemente varones), cuya paternidad fuera innegable para que sus padres pudieran heredarles sus bienes.

En los inicios de la civilización, la única manera de asegurar la paternidad era exigiendo que las mujeres llegaran vírgenes al matrimonio y fueran eternamente fieles. Este es el origen de la monogamia (para las mujeres) y no el amor, como algunos pretenden. Así se originan también los matrimonios tempranos y se normalizó la violencia contra las mujeres que no seguían el orden social impuesto.

La certeza sobre la paternidad se logró con base en encerrar a las mujeres en sus casas, sustrayéndolas de lo que hoy llamamos “vida pública”. Ellas fueron literalmente borradas de la participación en la sociedad, la cultura y la política, de tal manera que, durante siglos, las mujeres prácticamente desaparecieron, incluso de la historia.

Las mujeres pasaban de la tutela de sus padres a la tutela del marido. Las que no se casaban debían convertirse en monjas; otras caían en la prostitución, o eran consideradas locas o brujas. Las que no se sometían eran lapidadas, quemadas y enterradas vivas, entre otros castigos severos. Basta recordar la cacería de brujas, una persecución que, en realidad, se dirigió contra las mujeres que se salían de la “norma social” y que se prolongó desde el siglo XVI hasta el XVIII.

Es por esta razón que, a medida que se desarrollan las revoluciones liberales en el siglo XIX en Europa y la lucha por los derechos civiles, también surge la lucha por las reivindicaciones de las mujeres. La lucha de las mujeres comienza a tener finalidades

¹ Docente de la Universidad de Panamá desde 1977. Ha desempeñado diversos cargos directivos, Actualmente es directora del Instituto de la Mujer de la Universidad de Panamá, por segunda vez.

precisas a partir de la Revolución Francesa, ligada a la ideología igualitaria y racionalista del Iluminismo, y a las nuevas condiciones de trabajo surgidas a partir de la Revolución Industrial.

La Revolución Francesa no cumplió con sus demandas, y las mujeres aprendieron que debían luchar de forma autónoma para conquistar sus reivindicaciones. La demanda principal fue el derecho al sufragio, a partir del cual esperaban lograr las demás conquistas.

Es así como empiezan a luchar por el derecho al voto, primero en Estados Unidos de América y en Inglaterra, y luego, alrededor del mundo, con diferentes resultados. Incluso, bien entrado el siglo XX, todavía no todos los países otorgaban el derecho al voto a las mujeres. Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las mujeres consiguieron el derecho al voto en casi todos los países europeos, pero, paralelamente, se produjo un reflujó de las luchas feministas.

El denominado “nuevo feminismo” comienza a fines de los sesenta del siglo XX en Estados Unidos de América y Europa, y se inscribe dentro de los movimientos sociales surgidos durante esa década en los países más desarrollados. *Manifiesta que no puede darse un cambio social en las estructuras económicas, si no se produce a la vez una transformación de las relaciones entre los sexos.*

Desde la fundación de las Naciones Unidas, la igualdad entre hombres y mujeres figura entre las garantías más fundamentales de los derechos humanos. La Carta de las Naciones Unidas, aprobada en 1945, establece entre sus objetivos el de “reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana [y] en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”.

En 1948 se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la que se afirmó, asimismo, que los derechos proclamados en ella se aplicaban a mujeres y hombres “sin distinción alguna de... sexo...”. Durante la redacción de la Declaración, hubo un arduo debate acerca del uso del término “todos los hombres” en vez de un término neutro en cuanto al género. Finalmente, se acordó emplear en su redacción los términos “todos los seres humanos” y “toda persona” para dejar fuera de cualquier duda que la Declaración Universal se refería a todos, tanto hombres como mujeres.

En el último tercio del siglo XX surgieron dos convenciones que protegen los derechos de las mujeres:

- *La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra*

la Mujer (CEDAW) (18 de diciembre de 1979 y entró en vigor en 1981) en la ONU.

• *La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (conocida también como Belém do Pará) (9 de junio de 1994) en la OEA.

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) contiene 30 artículos en los que se establecen una serie de derechos tendientes a promover la igualdad entre hombres y mujeres, y a eliminar las distintas formas en que se manifiesta la discriminación en contra de las mujeres.

Uno de los aspectos más importantes de esta convención es que define qué es la discriminación en contra de las mujeres: "... la expresión 'discriminación contra la mujer' denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer destaca que todas las mujeres tenemos derecho a una vida libre de violencia y, por lo tanto, tenemos derecho a vivir libres de toda discriminación y a ser valoradas y educadas sin caer en prácticas sociales y culturales que se basen en conceptos de inferioridad o subordinación.

Este documento, conocido también como la Convención Belém do Pará, por el lugar en el que fue adoptado el 9 de junio de 1994, fue el primer tratado internacional de derechos humanos que abordó específicamente la temática de la violencia contra las mujeres y que consagró el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia tanto en el ámbito privado como en el público.

Estas convenciones no se hubieran logrado sin el impulso político que ejercieron las conferencias mundiales sobre la mujer que ha convocado la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Ciudad de México (1975), Copenhague (1980), Nairobi (1985) y Beijing (1995). A esta última le siguió una serie de exámenes quinquenales (2000, 2005, 2010, 2015, 2020).

En la I Conferencia Mundial sobre la Mujer, México (1975) se aprobó un plan de acción para 1976-1985, que se denominó "Década para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz". El plan introdujo los tres temas centrales que acompañarían a las futuras conferencias:

- La igualdad, aprovechando el impacto que había producido el hecho de mostrar evidencias de la desigualdad entre los sexos.
- El desarrollo, porque las mujeres demostraron que la desigualdad no se combate con medidas de asistencia, sino que exige una nueva orientación para el desarrollo.
- La paz, porque era un momento histórico marcado por conflictos armados que herían y mutilaban los cuerpos y las vidas de las mujeres de distintas regiones del mundo.

La II Conferencia Mundial sobre la Mujer, Copenhague (1980), tuvo como resultado concreto la adopción de un Programa de Acción para la Segunda Mitad de la Década, que proponía acelerar las reformas para lograr los propósitos de igualdad, desarrollo y paz.

Lo más significativo fue la recomendación a la Asamblea de Naciones Unidas de convocar a una tercera conferencia mundial para revisar los logros de la década, y como única manera de fijar los derroteros de las transformaciones planteadas en México y ampliadas en este programa.

La III Conferencia Mundial sobre la Mujer, Nairobi (1985), permite hacer un balance de los logros obtenidos y trazar rutas para el futuro. En esta reunión se revisaron los logros y obstáculos de la Década de la Mujer en cada uno de sus tres objetivos: igualdad, desarrollo y paz. También se aprobó un conjunto de estrategias y medidas para su aplicación, que se denominaron Las Estrategias de Nairobi para el Adelanto de la Mujer. Evidentemente, los progresos no eran satisfactorios. Terminaba una década y pocos cambios reales se registraban en la condición y posición de las mujeres.

La IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing (1995), se basa en los resultados de las tres conferencias anteriores, pero se considera que supone un logro importante al haber definido de manera explícita los derechos de la mujer como derechos humanos. La Plataforma de Acción incluye una serie de objetivos estratégicos para eliminar la discriminación contra la mujer y lograr la igualdad entre mujeres y hombres.

Conlleva estrategias políticas y jurídicas a escala mundial, basadas en el marco de los derechos humanos. Es la expresión más completa del compromiso de los Estados en favor de los derechos humanos de la mujer.

Logros de las conferencias mundiales

Las conferencias mundiales sobre la mujer han sido convocadas por las Naciones Unidas y han contribuido a situar la causa de la igualdad entre los géneros en el epicentro de la agenda política mundial.

A través de estas conferencias, se han logrado acuerdos entre las naciones sobre políticas tendientes a sortear los obstáculos que encuentran los derechos de las mujeres en distintos ámbitos de la vida, tanto económico y social como civil, político y educativo.

Desde entonces, se han desarrollado políticas públicas y programas para promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en todo el mundo.

La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing, China fue la más importante de las cuatro conferencias sobre la mujer celebradas entre 1975 y 1995, porque se basó en los acuerdos políticos alcanzados en las tres conferencias mundiales sobre la mujer celebradas anteriormente y consolidó cinco decenios de avances jurídicos dirigidos a garantizar la igualdad de las mujeres y los hombres tanto en las leyes como en la práctica.

El objetivo final es lograr la igualdad entre hombres y mujeres.

“El principio de igualdad entre el hombre y la mujer, o la igualdad entre los géneros, es inherente al concepto de que todos los seres humanos, con independencia de su sexo, son libres de desarrollar sus capacidades personales, emprender carreras profesionales y tomar decisiones sin las limitaciones impuestas por los estereotipos, los roles de género rígidos y los prejuicios” (ONU).

¿A qué llamamos derechos humanos de las mujeres? Hasta hoy en día, la historia demuestra que lo humano sigue siendo entendido, en general, como sinónimo de lo masculino.

El sistema de los derechos humanos no ha escapado a esta visión androcéntrica, es decir, a tomar al hombre varón como el centro a partir del cual se ha desarrollado el pensamiento humano.

Las mujeres tenemos:

- Derecho a ser reconocidas como humanas, como personas con dignidad y capacidad para decidir sobre nuestro desarrollo, en igualdad y libertad.
- Derecho a dirigir nuestras propias vidas sin sometimiento a la voluntad del padre, marido, hermanos, hijos.

- Derecho a vivir una vida libre de violencia, es decir, sin maltrato físico, emocional, sexual o intelectual.
- Derecho a tener acceso a los recursos productivos, como la tierra, el crédito, la asistencia técnica y la capacitación laboral.
- Derecho a la vida, para que no haya más muertes de mujeres como resultado de la violencia doméstica, la mortalidad materna, el aborto clandestino, la violencia sexual.
- Derecho de las mujeres pobres a contar con condiciones básicas.
- Derecho de las mujeres indígenas y negras a que se les respete su cultura y a no ser discriminadas por el color de su piel, su idioma, su traje y costumbres diferentes.
- Derecho de las niñas a recibir educación, alimentación y salud en igualdad de oportunidades que los niños, así como a vivir una infancia libre de responsabilidades domésticas y de agresiones como el incesto.
- Derecho de las jóvenes a decidir sobre sus vidas, a desarrollar su personalidad e ideas políticas y religiosas, a trabajar y estudiar de acuerdo con sus intereses, a ser respetadas, escuchadas y tratadas con confianza en sus familias.
- Derecho de las mujeres migrantes a un trabajo digno, a no ser explotadas sexualmente por su condición migratoria, a la salud, la educación y la seguridad social.
- Derecho de las mujeres con discapacidad a una sexualidad libre y sin violencia, a oportunidades de capacitación y empleo dignas, a la eliminación de las barreras culturales y arquitectónicas que impiden su libre acceso a recursos, servicios y al ejercicio de derechos.
- Derecho de las ancianas a vivir en condiciones de vida dignas, a no ser explotadas, a ser escuchadas y respetadas, a no ser maltratadas.

Todo esto es tan importante que está recogido en el Objetivo de Desarrollo (ODS) 5: “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”.

Las mujeres y las niñas somos la mitad de la población y también, la mitad de su potencial. Sin embargo, la desigualdad de género persiste hoy en todo el mundo y provoca el estancamiento del progreso social. Independientemente del lugar donde vivamos, la igualdad de género es un derecho humano fundamental. Promover la igualdad de género es esencial en todos los ámbitos de una sociedad democrática.

A manera de conclusión

Sin embargo, para cambiar la realidad, hay que acceder al poder. Tenemos que participar en las decisiones políticas desde la base hasta la cúpula. El mundo precisa equilibrar el poder entre hombres y mujeres, dado que tenemos diferentes necesidades prácticas e intereses estratégicos.

Según ONU Mujeres, al 1 de enero de 2025, hay 26 países donde 29 mujeres se desempeñan como jefas de Estado y/o de Gobierno. Al ritmo actual, la igualdad de género en las más altas esferas de decisión no se logrará en otros 130 años. Solo 18 países están presididos por una jefa de Estado, y 17 países tienen jefas de Gobierno.

Datos recopilados por ONU Mujeres muestran que, al 1 de enero de 2024, las mujeres representaban el 23,3 % de los miembros de Gabinete dirigiendo ministerios que lideran un área política. Solo hay 15 países en los que las mujeres ocupan el 50 % o más de los cargos de ministras del Gabinete que dirigen áreas políticas. Las cinco carteras más ocupadas por ministras son mujer e igualdad de género, familia e infancia, inclusión social y desarrollo, protección social y seguridad social, y asuntos indígenas y minorías.

Impulsar la igualdad de las mujeres no solo es un asunto de derechos humanos, dado que permitiría incrementar el producto interno bruto global en 28 billones de USD para el 2025 (CAF), aumentar el rendimiento de las tierras entre un 20% y un 30%, reduciría el hambre global entre un 12% y un 17%, añadiría 12 trillones de USD al crecimiento global en 2025 (McKinsey Global Institute)

Bibliografía:

ONU. CEDAW. Asamblea General en su resolución 34/180. 18 diciembre 1979.

OEA. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. 9 de junio de 1994. ONU Mujeres. Conferencias Mundiales sobre la Mujer

El caso Blanco: A 150 años del fallo que estableció las bases del Derecho Administrativo

Por José Alberto Álvarez
Secretario General de la Procuraduría de la Administración



El Caso Blanco ocurrió en Francia en 1873 y es ampliamente considerado como el hito que dio origen al derecho administrativo como rama autónoma, y en particular al derecho contencioso-administrativo.

A manera de introducción, cabe señalar que las décadas posteriores a la Revolución Francesa, esto es, desde inicios del siglo XIX, marcaron un periodo crucial para la consolidación del Estado moderno en Francia. Podría decirse que este periodo post revolucionario se caracterizó por la construcción de una administración centralizada, el fortalecimiento de instituciones públicas y el desarrollo del derecho administrativo como un cuerpo normativo autónomo. En este contexto, la decisión del fallo Blanco desempeñó un papel fundamental en la organización jurídica del Estado y en la consolidación de un sistema de justicia administrativa separado del derecho civil.

Dentro de este período, los franceses iniciaron un proceso de centralización del poder, en el que el Estado asumía un papel activo en la regulación de la sociedad y la economía. Este modelo de consolidación estatal se afianzó gracias a varias reformas claves, entre las que se puede mencionar la creación de un cuerpo administrativo profesional, es decir, funcionarios especializados en la gestión del Estado. Al mismo tiempo, se materializó la creación del Consejo de Estado como principal órgano del sistema de justicia administrativa y control de la Administración pública. De igual forma, hubo un incremento en el desarrollo de la infraestructura y los servicios públicos, en los cuales el Estado comenzó a intervenir directamente en áreas como transporte, salud y educación. Todo esto contribuyó a la consolidación de la idea de la necesidad de un régimen jurídico especial para la Administración, distinto del derecho civil que regía las relaciones entre particulares.

Como se ha señalado, antes del fallo Blanco, en Francia y en muchos otros países, no existía una distinción tan clara entre el derecho civil y el derecho administrativo. Hasta

ese momento, los conflictos entre los ciudadanos y el Estado solían resolverse bajo normas del derecho privado, lo que naturalmente generaba problemas de competencia y de adecuación jurídica.

Ciertamente, antes de 1873, cuando un ciudadano demandaba al Estado por daños y perjuicios ocasionados por la Administración, existía incertidumbre sobre qué reglas aplicar y qué tribunal era competente. En algunos casos, los tribunales ordinarios intervenían, aplicando normas del Código Civil. En otros casos, las autoridades administrativas resolvían las controversias sin una regulación uniforme, basándose en criterios discrecionales. Es fácil deducir que esta situación generaba problemas como la falta de coherencia en las decisiones judiciales e inseguridad jurídica para los ciudadanos y la Administración.

Creación del Tribunal de Conflictos como respuesta a la necesidad de dirimir competencia entre jurisdicciones

Desde la adopción de las ideas de Montesquieu y su teoría de la separación de los poderes, en el sistema legal francés existió una división entre la justicia ordinaria (derecho civil y penal) y la justicia administrativa (derecho público y actos de la Administración). Sin embargo, esta separación generó problemas cuando surgían disputas respecto a qué tribunal debía juzgar ciertos casos; los tribunales ordinarios querían extender su jurisdicción sobre las controversias administrativas, mientras que las autoridades administrativas sostenían que solo ellas podían decidir sobre los actos de la Administración. Esto llevó a situaciones de incertidumbre y conflictos de competencia que requerían un organismo capaz de resolverlos.

Para solucionar estas disputas, se creó el Tribunal de Conflictos en 1849. Su función principal era decidir qué jurisdicción (civil o administrativa) era la competente para conocer de un caso determinado.

Sin entrar en detalles particulares, mencionaremos que el Tribunal de Conflictos estaba compuesto de la siguiente forma: cuatro jueces del Consejo de Estado (máximo tribunal administrativo), cuatro jueces del Tribunal de Casación (máximo tribunal de la justicia ordinaria) y un ministro de Justicia como presidente, con voto de desempate en situaciones de empate.

Detalles del caso

Entrando ya en materia, los pormenores del caso son muy similares y comunes a los que se suscitan hasta nuestros días. El hecho fue tan simple como triste. Agnes Blanco era una niña de cinco años que se encontraba jugando cerca de una fábrica en la ciudad de Burdeos. La menor fue arrollada por una vagoneta cargada de tabaco que manejaban cuatro obreros. Las graves lesiones que sufrió condujeron a la amputación de su pierna izquierda. Cabe aclarar que la fábrica de tabacos era administrada por el Estado.

Su padre promovió ante el tribunal civil una acción contra los obreros que conducían la vagoneta como coautores de la lesión causada a la menor y contra el Estado como civilmente responsable por la imprudencia de sus empleados, partiendo del fundamento contenido en los artículos 1382 al 1384 del Código Civil de la época.

Esta acción buscaba condenar a los obreros y al Estado de manera solidaria al pago de una indemnización de 40,000 francos.

Así, uno de los puntos centrales del conflicto se concentró en dirimir cuál era la jurisdicción competente en virtud de la acción de responsabilidad civil por las faltas personales de los agentes del Estado en los servicios públicos. Hasta ese momento, las leyes promulgadas no habían definido esta responsabilidad ni, mucho menos, la jurisdicción competente.

Habiéndose reconocido que no existía certeza en cuanto a la competencia, correspondió al Tribunal de Conflictos determinar cuál de las dos autoridades debía asumir la competencia general para conocer las demandas por daños y perjuicios contra el Estado.

En este contexto, el magistrado ponente (llamado Comisario de Gobierno) sostuvo que los tribunales ordinarios “son radicalmente incompetentes para conocer de toda demanda interpuesta contra la Administración por los servicios que dependen de ella, cualquiera que sea el objeto de la demanda, y aunque ésta no persiga la anulación, ni la reforma o la interpretación de los actos administrativos por la autoridad de la jurisdicción ordinaria, sino simplemente la condena de la Administración a unas penas pecuniarias en reparación de los daños causados por sus actuaciones”.

Aportes del fallo Blanco

En efecto, la sentencia introdujo la necesidad de definir normas especiales para resolver las controversias entre el Estado y los particulares. A continuación, transcribimos sus conclusiones principales:

“La responsabilidad que pueda corresponder al Estado por los daños causados a los particulares por el hecho de personas que ella emplea en el servicio público no puede ser regida por los principios establecidos en el Código Civil para relaciones entre particulares.

Esta responsabilidad no es ni general ni absoluta. Ella tiene sus reglas especiales, que varían dependiendo de las necesidades del servicio y de la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados.

Por lo anterior, la autoridad administrativa es la competente para conocer del caso”

Del análisis del texto antes citado se podría concluir que el fallo Blanco contiene dos postulados perfectamente diferenciables: uno de carácter procesal y otro de carácter sustantivo.

El aspecto procesal, que fue la razón principal por la cual ese tribunal se avocó al conocimiento del caso, apuntaba a definir un conflicto entre competencias, es decir, si la controversia debía ser resuelta por un juez común o por un juez especializado, concluyendo que debía ser un juez especializado.

El aspecto sustantivo apuntó a señalar que el fundamento de esa responsabilidad, dada la participación de una entidad del Estado y la prestación de un servicio público, no podía regirse por normas de derecho civil, sino que debía obedecer a unas reglas especiales de derecho que luego ganarían fuerza para constituirse en lo que conocemos hoy en día como derecho administrativo.

En otras palabras, la importancia del fallo Blanco para el derecho administrativo radicó en que, con su expedición, se gestó la necesidad de contar con normas especiales para resolver los conflictos que se susciten entre particulares y el Estado, tanto para determinar el juez natural como para establecer las reglas de su responsabilidad. El fallo Blanco no solo determinó la competencia de la jurisdicción administrativa para conocer de las controversias en las que estaba involucrada la Administración, sino también reconoció la responsabilidad del Estado por los daños que este cause.

Siguiendo este orden de ideas, a nuestro juicio, la frase *“la responsabilidad del Estado no es ni general ni absoluta, puesto que requiere conciliar los derechos del Estado con el derecho de los privados”*, contenida en dicho fallo, se mantiene vigente hasta la actualidad. Ciertamente, la responsabilidad del Estado por las actuaciones de sus

autoridades públicas no puede tener la misma extensión ni el mismo fundamento que la responsabilidad de los particulares. Basta recordar que el Estado realiza sus funciones en favor del interés general y de toda la colectividad.

Un breve ejemplo de lo anterior puede apreciarse cuando el Estado modifica una norma de urbanismo y dicha modificación afecta los derechos de algunos particulares. Sería lógico pensar que el Estado no podría responder por esas afectaciones de la misma forma en que lo haría una empresa que cause esos mismos daños. Por tanto, a partir del fallo Blanco se concibió la idea de que el Estado sería responsable siempre que hubiera habido falla en el servicio, a lo cual se le podría llamar el primer filtro de la responsabilidad: el Estado no responde siempre, solo cuando ha incurrido en una falla en el servicio

Conclusión

Hemos podido ver cómo el fallo Blanco delimitó el contenido del derecho administrativo. En la sentencia, el juzgador fue más allá de la mera responsabilidad del Estado; sus consideraciones sirvieron de base para el nacimiento del derecho administrativo, ya que, por una parte, rompió con los principios del derecho civil, y, por otra, afirmó el carácter especial de las reglas aplicables a los servicios públicos. Dicho carácter especial quedó perpetuado en la frase del fallo que reza “No se le pueden aplicar al Estado las reglas válidas para las relaciones de particular a particular”

Bibliografía:

García de Enterría, E., & Fernández, T.-R. (2017). Curso de derecho administrativo: Vol. I. Civitas.
Parada Vázquez, R. (2019). Derecho administrativo. Parte General. Marcial Pons.
Meriño, J. (2008). Historia del derecho administrativo en Europa y América Latina. Fondo de Cultura Económica.
mica



Naturaleza y aplicación de la revocatoria de los actos administrativos en Panamá y la acción de lesividad contenida en el Proyecto de Ley 03-24 que aprueba el Código Contencioso Administrativo

Por Lenisel Saavedra de Bosano
Abogada egresada de la Universidad de Panamá.¹

Palabras clave: Acto administrativo, revocatoria de los actos, acción de lesividad.

En Panamá, los actos administrativos que vulneran derechos subjetivos o que afectan el interés público son objeto de demandas ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, ya sea por los afectados, para que se les restablezca su derecho, o por particulares, cuando se trata de acciones populares, con el objeto de que ese tribunal declare nulos por ilegales dichos actos. No obstante, cuando es el Estado, es decir, la entidad emisora del acto en firme, quien identifica una causal, puede proceder a su revocatoria.

Ahora bien, para que esta revocatoria se concrete, es necesario cumplir con todos los presupuestos establecidos en el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000. Sin embargo, algunas entidades optan por posturas arriesgadas, apoyándose en argumentos que con frecuencia son demandados y resultan en sentencias en contra.

Una de las ideas más creativas que recuerdo, fue plasmada en un informe de conducta sobre una situación ambiental significativa, en la cual la institución decidió revocar el Estudio de Impacto Ambiental, realizando el siguiente análisis:

Que el Código Penal establece que ‘el servidor público que, con inobservancia de la normativa ambiental correspondiente en ejercicio de sus funciones, promueva la aprobación o apruebe un estudio de impacto ambiental, programa de adecuación y manejo ambiental u otro documento aprobado por la Autoridad Nacional del Ambiente será sancionado con prisión de dos a cuatro años.’

Que el artículo 62 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, faculta a las entidades

públicas a revocar o anular de oficio sus propios actos en firme en los que se reconozcan o se declaren derechos a favor de terceros, cuando así lo disponga una norma especial.

Que el artículo 52 de la Ley 38 de 31 de 2000, dispone que se incurre en vicio de nulidad absoluta cuando el contenido del acto administrativo dictado se imposible o constitutivo de delito.

Si bien la idea plasmada en el informe de conducta fue cuidadosamente diseñada, lo cierto es que el acto de revocatoria fue demandado ante la Sala Tercera, y, mediante sentencia de 4 de mayo de 2017, fue declarado nulo por ilegal, porque la revocatoria no cumplió con los supuestos de la norma, ya que no se materializaba la figura del tercero, situación que, en mi criterio, es debatible, pero que no abordaré en esta ocasión.

Al respecto, el doctor Jaime Orlando Santofimio expresa lo siguiente: *“La revocatoria solicitada como recurso extraordinario no puede ser entendida, ni mucho menos aplicada, para desconocer las vías ordinarias de acceso a la justicia administrativa, ni modificar artificiosamente los términos legalmente establecidos para estos efectos”* (2017, p. 1146).

Otro mecanismo adoptado por las entidades, es la presentación de demandas de nulidad contra su propio acto, lo cual es poco común, pues generalmente vemos tales actuaciones en manos de abogados particulares. Independientemente de la estrategia procesal, el objetivo es permitir que sea la Sala Tercera la que decida sobre la legalidad del acto en cuestión. Ejemplo de ello son los casos de los ascensos de la Policía Nacional y de otros estamentos de seguridad pública¹, en los cuales se presentaron múltiples demandas contra los actos administrativos que los otorgaron, cuyo resultado, en su mayoría, ha sido la declaración de la nulidad parcial de los actos, solo en cuanto al funcionario que no reunía los requisitos.

Aunque este proceso puede tardar un poco más, su porcentaje de éxito es notablemente más eficaz, demostrando que a veces la paciencia y la estrategia bien fundamentada pueden dar mejores resultados.

La revocatoria de los actos administrativos

Ahora bien, la revocatoria de los actos administrativos, desde una perspectiva general, es una herramienta esencial en el ejercicio del poder administrativo, que permite dejar sin efecto decisiones adoptadas al margen del ordenamiento jurídico o por razones de oportunidad o conveniencia, en favor del interés público. Esta medida será viable siempre

¹ Sentencia de 3 de agosto de 2023 / José Luis Romero vs Ministerio de Gobierno

¹ Con Maestría en Derecho Procesal de la Universidad Interamericana de Panamá (UIP), especialización en Derecho Administrativo en la Universidad de Salamanca y Postgrado en Docencia Superior de la Universidad de Panamá. Estudios de Doctorado en Derecho de la Universidad Santa María La Antigua, en curso. Diez (10) años de experiencia en la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Codificadora suplente en la Comisión 2023 del Código Procesal Contencioso Administrativo.

que se cumplan los presupuestos y numerales clausus que la regulan.

El doctor Jaime Orlando Santofimio define la revocatoria del acto administrativo como un instrumento procesal de carácter directo y oficioso para salvaguardar el ordenamiento jurídico cuando se configuren algunas de las causales (2017).

Asimismo, el tratadista Miguel Merienhoff manifiesta que la revocatoria es la extinción de un acto administrativo dispuesto por la propia Administración pública para satisfacer las actuales exigencias del interés público o para restablecer el imperio de la legitimidad (1993).

Siguiendo esta línea de pensamiento, otro jurista muy citado en la jurisprudencia panameña, Roberto Dromi, distingue entre la revocatoria por razones de oportunidad, que se refiere a aquellos casos en que un acto administrativo puede ser revocado para satisfacer exigencias de interés público, y la revocatoria por razones de ilegitimidad, que se refiere a los casos en que el acto nace viciado o se torna viciado debido a cambios en el ordenamiento jurídico o la desaparición de un presupuesto de hecho que altera la relación entre las normas y el acto (1997, p. 271).

En este contexto, podemos resaltar que la revocatoria de los actos administrativos, establecida como un mecanismo de autotutela con la promulgación de la Ley 38 del 31 de julio de 2000, implicó una ruptura con el principio de irrevocabilidad de los actos administrativos, estrechamente relacionado con el principio de seguridad jurídica. No obstante, su aplicación inadecuada ha generado resultados desfavorables para el Estado.

Durante la revisión de un número importante de fallos publicados en la página web del Órgano Judicial (Judicial, s.f.) relacionados con la revocatoria de los actos, así como otros recopilados en la Jurisprudencia Sistematizada del sitio web de la Procuraduría de la Administración (Administración, s.f.), se observó que existen dos temas recurrentes en las declaraciones de nulidad en los procesos contenciosos administrativos sobre la materia. El primero es la falta de distinción entre los presupuestos contenidos en el apartado de invalidez de los actos y los de la revocatoria; y el segundo, la falta de aplicación clara de las causales que pueden ser invocadas como fundamento de la revocatoria del acto, lo cual explicamos a continuación.

Uno de los casos más recurrentes en los que las sentencias resultaron en contra del Estado fue el relacionado con la revocatoria de la carrera migratoria a un alto número de funcionarios del Servicio Nacional de Migración.

Tras agotar la vía gubernativa sobre esos actos administrativos, la entidad procedió con la desvinculación de los funcionarios por libre nombramiento y remoción.²

En Panamá, el desarrollo sobre la invalidez de los actos administrativos se encuentra en el Título II (artículos 51 a 61) y en el Título III (artículos 62 y 63) de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, que trata lo concerniente a la revocatoria de los actos administrativos.

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

- 1. Si fuese emitida sin competencia para ello;*
- 2. Cuando el beneficiario de ella haya incurrido en declaraciones o haya aportado pruebas falsas para obtenerla;*
- 3. Si el afectado consiente en la revocatoria; y*
- 4. Cuando así lo disponga una norma especial.*

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

La acción de lesividad

En lo que respecta a esta figura, debo señalar que, si bien es una herramienta procesal que aún no ha sido incorporada en el ordenamiento jurídico panameño, lo cierto es que, en la jurisprudencia patria, desde hace algunos años surgió la interrogante sobre si la Administración debía recurrir a la vía jurisdiccional ordinaria para anular sus propios actos que confieren derechos a favor de un particular.³

Jaime Vidal Perdomo, al respecto, indica que el respeto a las situaciones jurídicas creadas o definidas por los actos administrativos puede ser tal que se hagan irrevocables, aunque sean ilegales. En el derecho español, se denomina 'recurso de lesividad' al que puede interponer la Administración ante los jueces contra sus propios actos que declaran derechos, debido a la imposibilidad de revocarlos directamente (Vidal Perdomo, 1994).

La propuesta legislativa del Órgano Judicial contiene tres artículos, cuyos textos son:

Artículo 112. El proceso de lesividad será incoado por la Administración Pública con el fin de anular un acto administrativo que haya reconocido derechos a favor de un particular, cuando se considere que dicho acto viola la Ley y afecta

² Sentencia de 21 de agosto de 2023 / José Luis Romero vs Ministerio de Gobierno.

³ Sentencias de 1 de septiembre de 2023 / José Luis Romero vs Ministerio de Gobierno

los intereses de la Administración Pública. Esta acción solo procederá cuando el acto no cumpla con los requisitos necesarios para ser revocado por la autoridad que lo emitió. Los actos que pueden ser impugnados mediante esta acción deben ser aquellos que hayan creado o modificado una situación jurídica particular o que hayan reconocido un derecho de igual categoría.

Artículo 113. Prohibición de alegar motivos de conveniencia. En los supuestos regulados por el artículo anterior, la Administración Pública no podrá invocar únicamente motivos de conveniencia u oportunidad administrativa para que prospere la acción de lesividad. Si el acto se ajusta a la legislación vigente, la pretensión será desestimada.

Artículo 114. Reglas de procedimiento para la tramitación. El proceso de lesividad se tramitará conforme al procedimiento aplicable a los procesos contencioso-administrativos de acción de nulidad.

Para una mejor ilustración de las diferencias más relevantes en torno a los presupuestos de aplicación para la Revocatoria de los actos y la Acción de Lesividad, les comparto lo siguiente:

	Revocatoria de actos administrativos (artículos 62-63) Ley 38 de 31 de julio de 2000	Acción de lesividad (artículos 112-114) Proyecto de Ley 03-24 que aprueba el Código Contencioso Administrativo
Naturaleza	Es una facultad de la Administración pública para anular un acto administrativo en firme que haya reconocido derechos a favor de terceros.	Es una acción iniciada por la Administración pública para anular un acto administrativo que ha reconocido derechos a favor de un particular, si se considera que viola la ley y afecta los intereses públicos.
Objetivo	Revocar actos administrativos que sean ilegales o que tengan vicios en su emisión.	Proteger el interés público mediante la anulación de actos que, a pesar de haber reconocido derechos, sean ilegales.
Sujetos involucrados	La Administración pública tiene la facultad de revocar de oficio, pero cualquier tercero interesado también puede solicitarla.	Solo la Administración pública puede iniciar la acción de lesividad ante el Tribunal; en Panamá sería la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

Requisitos	La revocatoria procede en casos específicos: falta de competencia, pruebas falsas, consentimiento del afectado, o norma especial que lo disponga.	Solo procede cuando el acto no puede ser revocado por la autoridad que lo emitió y ha creado una situación jurídica o reconocido un derecho.
Motivación	La revocatoria puede basarse en varios motivos: incompetencia, falsedad en la documentación, consentimiento del afectado o disposiciones legales.	La Administración no puede invocar solo motivos de conveniencia u oportunidad administrativa, sino que debe basarse en razones legales claras de lesividad.
Procedimiento	Se tramita atendiendo el procedimiento administrativo general.	Se tramita como un proceso contencioso - administrativo de nulidad, siguiendo un procedimiento judicial.
Posibilidad de recurso	El interesado puede interponer los recursos legales correspondientes contra la decisión de revocar o anular.	Las decisiones de la Corte Suprema de Justicia son finales, obligatorias y definitivas.

Explicado lo anterior, debo resaltar que la importancia de este análisis radica en la necesidad de conocer las herramientas jurídicas disponibles en el marco del derecho administrativo panameño. Es fundamental identificar y comprender sus diferencias, así como las implicaciones de su uso. Por ello, estos espacios de reflexión permiten a los operadores jurídicos y a la Administración pública, en general, mejorar la eficacia en la gestión de los actos administrativos.

Finalmente, ¿puede la acción de lesividad servir como un mecanismo efectivo para corregir las deficiencias en la aplicación de la revocatoria de actos administrativos, garantizando así una mayor protección del interés público y una gestión más eficiente de la Administración pública? En mi opinión, una no sustituye a la otra, sino que se trata de dos herramientas jurídicas distintas, cuyas naturalezas requieren un análisis separado en el momento de su aplicación.

Conclusiones:

- La revocatoria de actos administrativos y la acción de lesividad son dos mecanismos del derecho administrativo que responden a necesidades distintas.
- La revocatoria de actos administrativos es una herramienta útil, pero su aplicación ha generado dificultades, especialmente en lo que respecta a la falta de una

distinción clara entre los presupuestos que justifican su uso, lo que ha llevado a fallos contradictorios.

- Si bien es posible suponer que ambas figuras persiguen objetivos similares, como garantizar la legalidad y el interés público, la acción de lesividad no sustituye a la revocatoria, pues, además de otras diferencias, la primera se emplea en casos en los que la revocatoria no es aplicable.
- La revocatoria de actos administrativos puede generar complicaciones legales y administrativas cuando no se aplican correctamente los criterios que la justifican. Esto se debe a que, si dichos actos fueran declarados nulos por ser ilegales, podría dar lugar a reclamaciones por responsabilidad extracontractual del Estado.⁴



www.procuraduria-admon.gob.pa

⁴ Artículo 97...
^{8.} De las indemnizaciones de que deban responder personalmente los funcionarios del Estado, y de las restantes entidades públicas, por razón de daños o perjuicios causados por actos que esta misma Sala reforme o anule.