



Lex Nostra

“Derecho administrativo al servicio ciudadano”

Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica

Año 2, Edición 3, Abril 2024

Revista cuatrimestral,
ISSN 2953-3228



El fuero electoral penal



El pago del décimo tercer mes en el sector público



Transparencia y topes a las donaciones privadas en las campañas políticas en el código electoral panameño



Título: La democracia representativa requiere la celebración de elecciones periódicas, libres y justas, basadas en el sufragio universal y secreto como derecho y deber de todos los ciudadanos, constituyéndose en la expresión de la soberanía del pueblo.

Referencias: artículo 135 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana aprobada en la primera sesión plenaria celebrada el 11 de septiembre de 2001.

Fotografía: El Sufragio.

Fecha: abril 2024.

Técnica: collage Digital.

Nota del Editor

El 3 de noviembre del 2024, cumpliremos 121 años de vida republicana, es decir, como una Nación libre e independiente; así pues, a lo largo de todos estos años, como país, hemos vivido y conocido con propiedad, la experiencia socio-política de lo que significa la práctica y constitución de ir a las urnas, para ejercer nuestro derecho al “VOTO”.

Panamá, cada día que pasa desde la proclamación de su separación de Colombia en 1903, después de la Guerra de los Mil días, continúa escribiendo su propia historia como Nación, enfocándonos con nuestras acciones en el ideal por mantenernos, como un país libre, sin divisiones, teniendo bajos nuestros pies, un pedestal sólido, basado en una cultura de paz y armonía, calificada por muchos, como un Estado con su propia democracia representativa, esa misma que exige y proclama de sus conciudadanos, la celebración de elecciones periódicas, libres y justas, basadas en el sufragio universal y secreto como derecho y deber de todos los ciudadanos, constituyéndose en la expresión de la soberanía del pueblo.

En pocos días entraremos una vez más en la historia, esa misma que mañana nos podrá juzgar, por nuestros actos, siendo ellos los mismos que determinarán el curso del país democrático que tanto defendemos.

El ejercicio socio-político al que pronto nos avocaremos, todos que hayan alcanzado la mayoría de edad para la fecha, sin distingos, más que aquellas reservas que impongan la Constitución y las leyes panameñas, enrumban los fértiles derroteros al que, como país dinámico, tenemos derecho; teniendo presente que el voto es una condición necesaria para que un sistema político sea democrático.

En esta tercera edición de la Revista *Lex Nostra*, hemos querido destacar el “VOTO”, como el acto por el cual una persona expresa apoyo o preferencia por cierta moción, propuesta, candidato, o selección de candidatos, durante una ofensiva de votación de forma secreta o pública; lo anterior, tomando en consideración y de acuerdo con el artículo primero de la Constitución Política de la República de Panamá, que indica que la Nación panameña, está organizada como un Estado soberano e independiente, cuya denominación es República de Panamá; asimismo, se señala que el Gobierno es unitario, republicano, democrático y representativo. De ahí, la importancia que tiene el ejercicio democrático y soberano en sociedad, de elegir y ser elegido.

Al final, podremos todos juntos en democracia, con el ejercicio del “VOTO”, enaltecer una vez más, el Preámbulo de nuestra Constitución Política, al señalar que “Con el fin supremo de fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional, e invocando la protección de Dios decretamos la Constitución Política de la República de Panamá”.



Jorge A. Berrocal Siles-Meléndez

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

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

RIGOBERTO GONZÁLEZ MONTENEGRO
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

MARIA LILIA URRIOLA DE ARDILA
SECRETARIA GENERAL

ANASIRIS POLO ARROYO
SUB SECRETARIA GENERAL

COMITÉ EDITORIAL

| | |
|---|--|
| JORGE A. BERROCAL SILES-MELÉNDEZ | <i>JEFE DE LA SECRETARIA DE CONSULTAS Y ASESORÍA JURÍDICA</i> |
| JOSÉ OTERO | <i>JEFE DE LA OFICINA DE RELACIONES PÚBLICAS</i> |
| MARÍA ISABEL SAMANIEGO | <i>JEFA DE ARCHIVOS Y BIBLIOTECA</i> |
| DEMETRIO DOBRAS RAMOS | <i>JEFE DEL CENTRO DE DOCUMENTACIÓN</i> |
| DAISY CEDEÑO | <i>ABOGADA DE SECRETARIA DE CONSULTAS Y ASESORÍA JURÍDICA</i> |
| GABRIEL VEGA YUIL | <i>ABOGADO DE LA SECRETARIA DE CONSULTAS Y ASESORÍA JURÍDICA</i> |
| GISEL ALEJANDRA OLMEDO | <i>ABOGADA DE SECRETARIA DE CONSULTAS Y ASESORÍA JURÍDICA</i> |

PORTADA

| | |
|-----------------------|----------------------------|
| JOICE ESCALA | <i>RELACIONES PÚBLICAS</i> |
| MARIO BEJERANO | <i>IMPRENTA</i> |

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

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

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

Revista Digital

Teléfono (507) 500-3337
Sitio en Internet: www.procuraduria-admon.gob.pa
Correo electrónico: sconsultas@procuraduria-admon.gob.pa
Panamá, 2023

Índice

| | |
|--|-----------|
| El fuero electoral penal..... | 6 |
| <i>Dr. Jaime Franco Pérez</i> | |
| Acción contencioso administrativo de viabilidad jurídica de pago o cumplimiento del acto | 12 |
| <i>Gilberto Añino C.</i> | |
| La prueba y el procedimiento administrativo | 18 |
| <i>Gabriel Vega Yuil</i> | |
| El recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción en Panamá | 24 |
| <i>Carolina Arango</i> | |
| La discrecionalidad administrativa en Panamá..... | 33 |
| <i>Gisel Alejandra Olmedo</i> | |
| Generalidades del amparo de garantías constitucionales en contra de actos emitidos por autoridad administrativa | 41 |
| <i>Janitzel J. Rosario C.</i> | |
| Transparencia y topes a las donaciones privadas en las campañas políticas en el Código Electoral panameño. ¿Es suficiente nuestra regulación actual? | 59 |
| <i>Carlos Gasnell Acuña.</i> | |
| Trato desigual injustificado en el cálculo del «décimo tercer mes» de los servidores públicos, a propósito de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 12 de enero de 2024..... | 70 |
| <i>Demetrio Dobras Ramos</i> | |
| Formato de Habeas Data..... | 85 |
| Instructivo para los autores | 87 |

El fuero electoral penal



Obtuvo el título de licenciado en Derecho y Ciencias Políticas, expedido por la Universidad Santa María La Antigua en el año 1983. Posteriormente, en el año 1995 cursó el Diplomado “Nuevas Tendencias de la Seguridad Social” en el Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), Ciudad de México, D.F. Estados Unidos Mexicanos.

Realizó estudios de doctorado en Derecho con especialidad en Derecho Administrativo en la Universidad Pontificia Bolivariana en la Ciudad de Medellín, Colombia, culminando estudios en el año 2003.

Se ha desempeñado como profesor de pregrado y postgrado en la Universidad de Panamá, Universidad Autónoma de Chiriquí, Universidad Americana y la Universidad Interamericana de Panamá, impartiendo las asignaturas de Derecho Administrativo, Derecho Procesal Administrativo y Derecho de la Seguridad Social; y ha ocupado el cargo de Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Latina de Panamá. Desde el año 2019 a

la actualidad, es profesor titular de las materias de Derecho Administrativo, Derecho Procesal Administrativo y Derecho Constitucional en la Universidad Católica Santa María La Antigua.

Se desempeñó por 22 años como asesor legal de la Caja de Seguro Social, ocupando el cargo de Director Nacional de Asesoría Legal. Asimismo, laboró en la Contraloría General de la República y el Tribunal Electoral como Director de Asesoría Legal y ha ejercido el derecho en el ámbito privado.

Ha representado al Estado panameño como árbitro ante la Cámara de Comercio de Bogotá, Santa Fe de Bogotá, República de Colombia (2006-2008) y como perito en Washington, D.C., Estados Unidos de Norteamérica (2008-2010).

Miembro de la Comisión Codificadora del Anteproyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo y destacado autor e investigador en prestigiosas revistas especializadas en Derecho Administrativo.

Dr. Jaime Franco Pérez

Exdirector de Asesoría Legal del Tribunal Electoral.

El fuero electoral penal

Contenido

1. *Introducción.* 2. *Actores del proceso electoral a los que se les aplica el fuero electoral penal.* 3. *Fuero electoral penal.* 4. *Vigencia del fuero electoral penal.* 5. *¿Cuándo se pierde el fuero electoral penal?* 6. *Renuncia al fuero electoral penal.* 7. *Levantamiento del fuero electoral penal.* 8. *Bibliografía.*

Resumen

El fuero electoral es personalísimo, y por tal razón es intransferible, y se establece para proteger a los actores del proceso electoral, protección que se instaura para evitar medidas administrativas o judiciales, que tengan por finalidad obstaculizar, ya sea el ejercicio de una función electoral o de sus derechos políticos, especialmente, de manera directa o indirecta, el sufragio como deber y derecho de todos los ciudadanos, siendo éste el principal derecho político, lo que justifica la existencia de este fuero.

Abstract

The electoral jurisdiction is personal, and for that reason it is non-transferable, and established to protect the actors in the electoral process, protection that is established to avoid administrative or judicial measures that are intended to hinder either the exercise of an electoral function or their political rights, especially, directly or indirectly, suffrage as a duty and right of all citizens, this being the main political right, which justifies the existence of this jurisdiction.

Palabras Claves

Fuero electoral, Código electoral, Elecciones.

Keywords

Electoral jurisdiction, Electoral Code, Elections.

1. Introducción

Nuestra Constitución Política establece que no habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas (Art.19).

La norma constitucional requiere de interpretación ajustada al sentido integral lógico de lo que debe entenderse como fuero o privilegio, sin pretender darle interpretación exagerada e impracticable.

Esta excerta lo que prohíbe, son los fueros o privilegios personales y los distingos por razón de las condiciones expresamente señaladas en ella, lo que no abarca situaciones en las que se justifica su existencia.

La definición de fuero tiene varios significados. La palabra fuero es ambigua, pues aplica para designar tres cosas diferentes: ámbito dentro del cual la autoridad puede ejercer sus atribuciones; en este sentido y

aplicada a los tribunales de justicia, es sinónimo de jurisdicción. Nombre de algunas compilaciones de ciertas leyes o como leyes dadas para un municipio en la Edad Media. Conjunto de privilegios otorgados a ciertas personas, en razón de su cargo o empleo (Ossorio, 2019).

No todo fuero puede ser visto como exclusivista o injusto, ya que pueden existir aquellos legítimos y justos. Las garantías fundamentales en sí son un fuero, otorgadas como derechos y deberes individuales o sociales.

También son fueros, las prerrogativas de los diputados y de otros servidores públicos en ejercicio de la función encomendada, la inviolabilidad de las universidades y de los templos, fuero de maternidad y fueros sindicales, todos justificados para amparar situaciones en las que, de no existir, se daría pie a injusticias y desamparo.

En adición a lo anterior, el término desafuero debe entenderse como abuso o atropello, lo que implica una actuación catalogada en el Derecho Administrativo como vía de hecho. Sin embargo, el verbo desaforar significa despojar a alguien, por ejemplo, a un diputado de sus fueros o garantías por razón del cargo que ejercen.

Ahora, los fueros a los que se refiere nuestra Constitución, son aquellos inadmisibles o intolerantes, que de una u otra forma crean situaciones injustas y de exención en beneficio de determinadas personas o grupos tal como se deduce de la lectura de la norma constitucional, o sea por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas, sin olvidar que esto signifique que éstas sean las únicas.

La importancia de la interpretación en este tema es que las causales no son taxativas, ya que existen otras formas de discriminación no mencionadas en la norma constitucional como, por ejemplo, aquellas que discriminen la edad o las que discriminen otro tipo de ideas, diferentes a las políticas.

Lo expuesto indica, que la Constitución no prohíbe que se establezcan distinciones legales, lo que prohíbe es que haya distingos. Toda limitación o restricción injusta, discriminatoria o que limite la igualdad entre las personas, sin que esto signifique que todos los fueros establecidos, incluso en nuestra Constitución, estén debidamente justificados, especialmente aquellos que blindan a ciertos servidores públicos de ser encausados como a cualquier otra persona.

El fuero al que nos referiremos en este artículo, es el electoral penal que tiene por finalidad, proteger a los actores del proceso electoral de toda aquella situación que pueda afectar, administrativa o judicialmente a éstos, tendiente a obstaculizar, ya sea el ejercicio de una función electoral o de sus derechos políticos.

El estudio de este tema parte de las modificaciones introducidas por la Ley 356 de 1 de febrero de 2023, a la Ley 247 de 22 de octubre de 2021 “Que reforma el Código Electoral”.

Trataremos el fuero electoral penal, y otros temas relacionados con su ejercicio, entre aquellos a destacar en este trabajo.

2. Actores del proceso electoral a los que se les aplica el fuero electoral penal

El fuero electoral es personalísimo, y por tal razón es intransferible, y se establece para proteger a los actores del proceso electoral, protección que se instaura para evitar medidas administrativas o judiciales, que tengan por finalidad obstaculizar, ya sea el ejercicio de una función electoral o de sus derechos políticos, especialmente, de manera directa o indirecta, el sufragio como deber y derecho de todos los ciudadanos, siendo éste el principal derecho político, lo que justifica la existencia de este fuero.

Es comprensible, que estos actores estén perfectamente identificados y protegidos por el fuero electoral penal, sin lugar a dudas que dejen margen a la interpretación, por lo que el Código Electoral los identifica en su Artículo 305:

- a) Presidentes y vicepresidentes de los partidos políticos,
- b) Secretarios y subsecretarios generales de los partidos políticos legalmente constituidos,
- c) Los candidatos,
- d) Delegados electorales,
- e) Entes electorales de los partidos políticos,
- f) Miembros de las corporaciones electorales,
- g) Funcionarios electorales,
- h) Enlaces.

Respecto de los presidentes, vicepresidentes, secretarios y subsecretarios de los partidos políticos y los candidatos, gozan de fuero electoral penal, unos por razón del cargo que ostentan y los últimos, por la investidura que le otorga el Tribunal Electoral para aspirar a ser elegido para un cargo público de elección popular.

El artículo 336 del Código Electoral dispone que se entiende por candidatos, a quienes aspiren a los cargos de presidente, vicepresidente de la República, diputados al Parlamento Centroamericano, a diputados, a alcaldes, a concejales y a representantes de corregimiento, sean principales o suplentes. Estas candidaturas se harán por los partidos políticos constituidos o por libre postulación (Art.345 CE).

La formalización de postulaciones se presentará personalmente por el presidente del organismo competente para hacerla, por el representante legal del partido o las personas previamente autorizadas para tal acto ante la Dirección Nacional de Organización

Electoral, en caso de la candidatura presidencial, y para los demás cargos, ante la Dirección Regional de Organización Electoral respectiva.

Luego de la revisión de la postulación, el funcionario tiene un plazo de hasta de tres días hábiles para hacer la calificación correspondiente. Vencido este plazo, sin la contestación del Tribunal Electoral, se entenderá aceptada la postulación (Art.360 CE) lo que guarda parecido con el silencio administrativo positivo del Derecho Administrativo. Cuando se admita una postulación se publicará en el Boletín del Tribunal Electoral un aviso que así lo declare. (Art.397 CE)

El cargo de delegados electorales ha sido creado por el Código Electoral (Art.149 CE), a un cuerpo de personas que lo ostentan ad honorem, por lo que no hay duda que son funcionarios públicos de libre nombramiento y remoción por el Tribunal Electoral, cuya principal función es asistir al tribunal en su responsabilidad constitucional y legal de garantizar la libertad, la honradez y eficacia del sufragio popular.

En cuanto a lo que se entiende por corporaciones y funcionarios electorales, además del Tribunal Electoral, tenemos a la Junta Nacional de Escrutinio, las Juntas de Escrutinio de Circuitos Electorales, las Juntas Distritales de Escrutinio (donde exista elección de Concejales), las Juntas Comunales de Escrutinio y las mesas de votación, con jurisdicción en toda la República, en el circuito electoral, en el distrito, en el corregimiento o en la mesa de votación (Art.155 CE).

Para efectos del Código Electoral, son funcionarios electorales:

1. Los magistrados, el secretario General y el subsecretario General, el director Ejecutivo, los jueces Penales electorales del Tribunal Electoral y los jueces administrativos electorales,
2. El fiscal general electoral, el secretario general, los Fiscales electorales y los Fiscales administrativos electorales,
3. El director y subdirector Nacional de Organización Electoral de Cedulación, de Registro Civil y los directores regionales,
4. Los funcionarios distritales del Tribunal Electoral,
5. Los miembros de corporaciones electorales,
6. Los delegados electorales,
7. Cualquier otro funcionario que el Tribunal Electoral designe como tal (Art.156 CE).

El artículo 305 del Código Electoral, también menciona dentro de los sujetos que tienen fuero electoral penal a los enlaces, quienes ocuparán cargos

ad honorem de libre nombramiento y remoción por decisión del fiscal general electoral, y que no pueden estar inscritos en ningún partido político, y no hayan sido condenados por violación a derechos políticos.

Durante los eventos electorales, estos ciudadanos serán enlaces con la sociedad y los partidos políticos, en calidad de observadores y colaboradores de la Fiscalía General Electoral, en cuanto a violaciones de las normas electorales, rendirán informes sobre posibles violaciones de las normas electorales, recabando y adjuntando medios de prueba que presenten los afectados.

Como se puede apreciar, son muchas las personas que gozan de fuero electoral penal, principalmente por razón de sus funciones en relación con los procesos electorales, lo que tampoco significa que esta protección conlleve impunidad.

3. Fuero electoral penal

El fuero electoral penal es un derecho que tienen los actores del proceso penal, para protegerlos de ser investigados, detenidos, arrestados o procesados en materia penal, policiva o administrativa, siempre y cuando éstas involucren la imposición de una pena privativa de la libertad, sin que medie autorización expresa y previa de los juzgados administrativos electorales, excepto en caso de flagrante delito (Art.305 CE).

Siempre que se trate de casos que involucren la imposición de pena de arresto, se entiende que los actores del proceso electoral adquieren la condición de procesados, por el inicio de una investigación de la que surjan méritos para responder judicial, policiva o administrativamente, es que pueden invocar el fuero electoral penal.

4. Vigencia del fuero electoral penal

La vigencia del fuero electoral penal dependerá de cuál de los actores del proceso electoral se trate y del tipo de elección.

Para los presidentes, vicepresidentes, secretarios y subsecretarios generales de los partidos políticos legalmente constituidos, cuando se trate de elecciones primarias y generales, el fuero electoral penal tendrá vigencia desde la fecha en que inicia el periodo de campaña electoral correspondiente al proceso electoral de sus respectivos partidos políticos y hasta que quede ejecutoriada la última proclamación del evento.

Cuando se trate de elecciones de las autoridades internas nacionales, el fuero electoral penal tendrá vigencia desde la fecha en que inicia el periodo de campaña electoral correspondiente al proceso electoral de sus respectivos partidos políticos y hasta que quede ejecutoriada la última proclamación.

En el caso de elecciones primarias de los candidatos de partidos políticos, la vigencia del fuero electoral penal será desde la fecha en que inicia el periodo para la campaña electoral de su partido y hasta el día siguiente de la ejecutoria de la proclamación. Tratándose de elecciones generales o parciales, la vigencia será desde la fecha en que inicia el periodo para la campaña electoral y hasta el día siguiente de la ejecutoria de la proclamación.

El fuero electoral penal tendrá vigencia para los candidatos por libre postulación desde que son reconocidos como candidatos y hasta el día siguiente de la ejecutoria de la proclamación en la elección en que participe.

Tratándose de delegados electorales y entes electorales de los partidos políticos, el fuero electoral tendrá vigencia desde la fecha en que inicia el periodo para la campaña electoral de los partidos políticos y hasta el día siguiente de la elección correspondiente.

Los miembros de corporaciones electorales designados por el Tribunal Electoral, por los partidos políticos y candidatos por libre postulación, el fuero electoral penal tendrá vigencia desde que reciben su credencial y hasta el día siguiente de las primarias o elecciones generales, según el caso.

Para los enlaces designados por los partidos políticos y por los candidatos por libre postulación, el fuero electoral penal entrará en vigor desde el momento en que reciban sus credenciales y hasta el día siguiente de las primarias o elecciones generales, según el caso.

5. ¿Cuándo se pierde el Fuero Electoral Penal?

Taxativamente, el Código Electoral dispone la pérdida del fuero electoral penal tomando en cuenta situaciones específicas, a saber:

1. Cuando la persona sea detenida o arrestada en flagrante delito.
2. Cuando exista renuncia por parte del aforado, ya sea ante el Tribunal Electoral o ante la autoridad que ventile el caso.

3. Cuando por cualquier circunstancia pierda el cargo que lo hace beneficiario del fuero. Este caso es indeterminado, lo que nos lleva a pensar que también deberá ser analizado frente al fuero electoral laboral.

4. Cuando el aforado no lo invoque en la primera comparecencia ante la autoridad y, en caso de los procesos en curso, cuando no lo alegue por escrito en el término de diez días hábiles siguientes a la fecha en la que lo adquirió.

5. Cuando el fuero electoral penal sea levantado por el Tribunal Electoral.

Es importante recalcar, que cuando el titular invoque oportunamente el fuero electoral penal y éste no se haga valer o se ignore dentro del proceso por la autoridad encargada de su sustanciación, esta omisión será causal de nulidad del proceso por la violación que entraña a la ley electoral.

Los actores del proceso electoral tendrán derecho a que el Tribunal Electoral o la autoridad competente dentro de cada partido, según el tipo de elecciones de que se trate, previa solicitud de éstos, se les extienda la correspondiente certificación necesaria para dar fe que se encuentran amparados por el fuero electoral. Una vez hecha la solicitud, éstas deben ser expedidas en un término no mayor de cinco días hábiles.

6. Renuncia al fuero electoral penal

Los ciudadanos aforados con este tipo de fuero, podrán renunciar a este de manera expresa o tácita. Pero debemos dejar claramente explicado que la renuncia es un acto de mera liberalidad que debe estar libre de vicios de la voluntad, de lo contrario no es renuncia si existe coacción.

La renuncia expresa será la manifestación libre que haga el aforado por escrito ante la autoridad que adelanta la investigación, quien deberá agregarla al expediente, o cuando éste la presente ante el Tribunal Electoral, de manera general o para un caso específico.

La renuncia tácita ocurre cuando el aforado no invoca el fuero en la primera comparecencia ante la autoridad, y, en los procesos en curso, cuando no la alegue por escrito dentro de los diez días hábiles siguiente a la fecha en que adquirió el fuero.

En el caso de la renuncia tácita, estamos ante una figura jurídica que le pone término al ejercicio de esta facultad, lo que no es común frente al significado del concepto en otras ramas del derecho.

La renuncia al fuero electoral penal, una vez ejercida es irrevocable y su validez no depende de pronunciamiento del Tribunal Electoral o autoridad competente del partido político, según sea el caso, para su validez o vigencia.

La renuncia expresa tiene importante diferencia con la tácita, ya que sólo la primera puede ser presentada de forma genérica, lo que entraña cualquier situación sin mayor explicación, o para un caso específico, ambas deberán ser presentadas por escrito (no es facultativo del aforado presentar la renuncia expresa de otra forma) ante la autoridad que lleva el caso, ante la Secretaría General del Tribunal Electoral o en cualquier Dirección Regional

El artículo 311 del Código Electoral, contiene un ripio, ya que señala que tanto la renuncia genérica como la específica, deberán ser presentadas por escrito. La renuncia expresa siempre debe constar por escrito según lo dispone el Artículo 310 del Código Electoral.

En los casos de elecciones primarias de un partido político, la renuncia expresa deberá ser presentada por escrito ante la Secretaría General del Tribunal Electoral.

7. Levantamiento del fuero electoral penal

El levantamiento del fuero electoral penal corresponderá en primera instancia a los juzgados administrativos electorales, y en segunda instancia, corresponderá al Tribunal Electoral, en grado de apelación.

Cuando el negocio está bajo la competencia de la Fiscalía General Electoral o de la jurisdicción electoral penal, o haya sido remitido por el Tribunal Electoral a otra jurisdicción para las correspondientes investigaciones que correspondan, no será necesario el levantamiento del fuero electoral penal.

Una vez que una persona aforada invoque el fuero electoral penal, o la autoridad a cargo del expediente correspondiente aprenda conocimiento de este por cualquier vía, el proceso deberá ser suspendido y solicitar a los juzgados penales administrativos electorales el levantamiento del fuero so pena de viciar de nulidad lo actuado.

Lo que queda por entender es si el vicio de nulidad es absoluta o relativa. A nuestro entender, se trata de vicio de nulidad absoluta, pues entraña que el respectivo

proceso no puede continuar desarrollándose y corresponde su archivo, salvo mejor criterio.

El levantamiento del fuero electoral penal debe proceder previa solicitud por escrito, exponiendo los motivos por los cuales debe ser levantado el fuero y adjuntar copias autenticadas de las pruebas que sustentan la solicitud.

Una vez se reciba la solicitud, se notificará personalmente al aforado, siguiendo las normas correspondientes del Código Electoral, a fin de darle traslado por tres días para que presente las consideraciones que estime pertinente, correspondiendo al juzgado administrativo electoral competente resolver la solicitud en un término no mayor de dos días hábiles.

Se notificará mediante edicto la resolución mediante la cual se decida la solicitud. Nuevamente se acude a una figura parecida al silencio administrativo, ahora, en caso que no se de el pronunciamiento del juzgado administrativo electoral en el término indicado se entenderá que no se accede al levantamiento del fuero. La decisión anterior, expresa o presunta, podrá ser recurrida dentro del término de dos días hábiles haciendo uso del recurso de apelación ante el Pleno del Tribunal Electoral, el que debe resolver este recurso en un término no mayor de ocho días.

En caso que el aforado adquiriera nuevamente el fuero por cualquier otra situación, no será necesario solicitar nuevamente su levantamiento, en vista que el fuero electoral penal ya fue levantado dentro de un proceso previo.

8. Bibliografía

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Código Electoral de la República de Panamá.
- Ley 247 de 22 de octubre de 2021 “Que reforma el Código Electoral de la República de Panamá”, Gaceta Oficial 29,403-A de 22 de octubre de 2021.
- Ley 356 de 1 de febrero de 2023 “Que modifica artículos del Código Electoral de la República de Panamá”, Gaceta Oficial 29,713-B de 1 de febrero de 2023.
- Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales (2019), Editorial Heliasta, S.R.L., Buenos Aires, páginas 328 y 329.

Acción contencioso administrativo de viabilidad jurídica de pago o cumplimiento del acto



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

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

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

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

Gilberto Añino C.

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

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

Acción contencioso administrativo de viabilidad jurídica de pago o cumplimiento del acto

Contenido

1. Concepto de viabilidad jurídica de pago. 2. Obligación del Estado de cumplir con sus fines. 3. El Fundamento jurídico del procedimiento de viabilidad de pago. 4. Personas legitimadas para solicitar la viabilidad jurídica de pago. 5. Fundamento por la cual la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es competente para resolver sobre la viabilidad jurídica de pago. 6. Contenido de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción. 7. Referencias Bibliográficas.

Resumen

La viabilidad jurídica de pago es el procedimiento que la Contraloría General de la República, la Administración Pública a quien se le niega hacer un pago o la propia persona afectada con la suspensión de pago, acuden a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo para que la misma se pronuncie sobre la viabilidad o no del pago.

Abstract

The legal viability of payment is the procedure through which the General Comptroller of the Republic, the Public Administration to whom a payment is denied, or the person affected by the suspension of payment, go to the Third Chamber of Contentious-Administrative Affairs for it to decide on the viability or not of the payment.

Palabras Claves

Viabilidad jurídica de pago. Fines del Estado. Presupuesto del Estado.

Keywords

Legal viability of payment, State purposes, State Budget.

1. Concepto de viabilidad jurídica de pago

Los derechos humanos pueden ser definidos de manera. En ocasiones, no todas las cosas pueden realizarse, ya sea porque así lo disponen las leyes de la naturaleza o de los hombres. Asimismo, ningún servidor público puede realizar pago a particulares, ni siquiera a instituciones públicas, sino está debidamente autorizado por la ley.

Según la Real Academia Española, se entiende por viabilidad la “posibilidad, factibilidad o facilidad” y por jurídico, lo “que atañe al derecho o se ajusta a él”, y pago es una modalidad o forma de extinguir obligaciones, según el Código Civil.

De conformidad a lo que hemos expuesto en los párrafos que anteceden, viabilidad jurídica de pago sería entonces, la probabilidad de realizar un pago

ajustado a derecho, en cumplimiento de una obligación contraída válidamente por la administración. Si la administración realiza un pago contrario a lo acabado de expresar, estaremos en presencia del fenómeno del pago indebido o ilegal, que podrá tipificarse como delito, de acuerdo a las circunstancias.

En efecto, puede suceder que una o varias personas consideren que tienen un crédito a su favor de parte de la administración, ya sea por suministrarle bienes o servicios a una entidad pública o porque considere que una disposición legal le otorga un derecho económico.

Es en esta circunstancia, donde puede surgir el conflicto, porque la entidad administrativa correspondiente puede ordenar el pago, el ente fiscalizador (Contraloría General de la República)

improbarlo y aquella insistir. Y en virtud de la insistencia, el ente fiscalizador puede accionar ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a objeto de conocer si jurídicamente el pago procede o no. Por supuesto, que el afectado tiene acción para recurrir.

2. Obligación del Estado de cumplir con sus fines

Para poder cumplir con sus fines (proteger la vida, bienes y honra de las personas que se encuentren en su jurisdicción; administrar justicia; proteger las fronteras; promover y garantizar y los derechos sociales - el derecho de familia, el derecho a la salud, a la educación, al trabajo...), el Estado necesita obtener ingresos para realizarlos (pagar salarios de policías, médicos, educadores, construir centros educativos, de salud, carreteras ...), y son los miembros de la sociedad, los que tienen que colaborar con el ser social denominado Estado. Esos ingresos pueden ser de índole tributarios (impuestos, tasas, contribuciones) y no tributarios o para tributarios (por ventas de bienes, cobro de multas...).

El instrumento mediante el cual el Estado presupone lo que va a gastar y lo que va a percibir en concepto de ingresos tributarios y de otra índole se denomina “Presupuesto”, y en ese mismo instrumento, o sea, la Ley que se aprueba para cada año fiscal, contiene principios y establece las reglas que han de cumplirse para realizar los gastos (los pagos). En definitiva, para que se pueda realizar un pago, es necesario que el mismo aparezca en el presupuesto y se cumpla el procedimiento establecido en la Ley.

3. El fundamento jurídico del procedimiento de viabilidad de pago

El fundamento jurídico en lo concerniente a la viabilidad de pago, arranca desde la Constitución Política de la República.

El artículo 277 establece que “no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la ley. Tampoco podrá transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el” y el artículo que le sigue, el 278, dispone que “todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el Presupuesto respectivo. No se percibirán entradas por impuestos

que la ley no haya establecido ni se pagarán gastos no previstos en el Presupuesto” (lo subrayado es nuestro).

Por su parte, la misma Constitución Política crea el organismo que deber vigilar y fiscalizar el gasto público, y al respecto dice que se trata del “organismo estatal independiente, denominado Contraloría General de la República, cuya dirección estará a cargo de un funcionario público que se denominará Contralor General ...” señalándole las funciones en el artículo 280, de la siguiente manera:

“Artículo 280. Son funciones de la Contraloría General de la República

- 1. Llevar las cuentas nacionales, incluso las referentes a las deudas interna y externa.*
- 2. Fiscalizar y regular, mediante el control previo o posterior, todos los actos de manejo de fondos y otros bienes públicos, a fin de que se realicen con corrección, según lo establecido en la Ley.*

La Contraloría determinará los casos en que ejercerá tanto el control previo como el posterior sobre los actos de manejo, al igual que aquellos en que solo ejercerá este”

Estas disposiciones constitucionales se encuentran desarrolladas en la Ley 32 de 8 de noviembre de 1984 “Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”, que en su artículo 1 dice que la misma es “*un organismo estatal independiente de carácter técnico, cuya misión es fiscalizar, regular y controlar los movimientos de los fondos y bienes públicos, y examinar, intervenir y fenecer las cuentas relativas a estos. La Contraloría llevará, además, la contabilidad pública nacional; prescribirá los métodos y sistemas de contabilidad de las dependencias públicas y dirigirá y formará la estadística nacional*”.

De lo expresado, se infiere que es al fiscalizador general de las cuentas del Tesoro Nacional, aprobar desembolsos o pagos a favor de particulares, pero también puede improbarlos, aun cuando los mismos estén reconocidos en actos administrativos en firme, tal como lo prevé el artículo 77 de la Ley 32 de 1984

que dispone:

“Artículo 77. La Contraloría improbará toda orden de pago contra un Tesoro Público y los actos administrativos que afecten un patrimonio público, siempre que se funde en razones de orden legal o económico que ameriten tal medida. En caso de que el funcionario u organismo que emitió la orden de pago o el acto administrativo insista en el cumplimiento de aquélla o de éste, la Contraloría deberá cumplirlos o, en caso contrario, pedir a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica del pago o del cumplimiento del acto”.

El Código Fiscal patrio apunta en ese mismo sentido, y en su artículo 1165 dispone:

“Artículo 1165. Cuando el Contralor General de la República, impruebe un desembolso de fondos del Tesoro Público, ordenado por un acto administrativo, suspenderá el pago. Si el Ministerio de Hacienda y Tesoro (léase Ministerio de Economía y Finanzas) o el funcionario o entidad que haya decretado el pago insistieren en éste, el Contralor General de la República, enviará el caso a la Sala Tercera (Contencioso-Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia para que resuelva sobre la procedencia del pago. En todo caso, la persona afectada por la suspensión del pago dispuesta por el Contralor general podrá demandar su revisión ante la Sala Tercera (Contencioso-Administrativo) de la Corte Suprema de Justicia”

En ese sentido, cuando el Contralor General de la República imprueba un pago, ordenado en un acto administrativo en firme, dictado por una entidad, dicha entidad puede insistir en el pago, en cuyo caso la Contraloría deberá presentar la acción administrativa de plena jurisdicción ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, para que decida si el pago es o no procedente.

Sobre el particular, es oportuno traer a colación la sentencia de 24 de mayo de 2007, dictada por esta corporación de justicia, en la que expuso lo siguiente:

“La solicitud de viabilidad jurídica está deparada en nuestra legislación para consultar si es dable el refrendo de la Contraloría General de la República sobre alguna orden de pago o acto administrativo que afecte un patrimonio público. En este punto conviene destacar que ante la solicitud de refrendo de un contrato que afecta un patrimonio público ante la Contraloría General de la República, ello supone un examen de la actuación de la Administración que está regido por un interés público, y que ha de ajustarse dentro de lo que la Ley le impone perseguir, que en este caso sería la función fiscalizadora que ampliamente ha sido reconocida por la jurisprudencia de la Sala Tercera. “(Véase Sentencia de 24 de mayo de 2007, proferida dentro de la Solicitud de Viabilidad Jurídica Interpuesta por la Contraloría General de la República para que la Sala se pronuncie respecto a la viabilidad del refrendo del Contrato No. 308-03, celebrado entre La Autoridad de la Región Interoceánica (Ari) y la Empresa Bacc Resources, Inc. Magistrado Ponente Víctor L. Benavides P.)

Las normas generales sobre la administración presupuestaria están contempladas en la ley general del presupuesto del Estado, cuya vigencia fiscal se aprueba cada año por la Asamblea Nacional y establecen normas generales sobre la administración presupuestaria, como por ejemplo, el artículo 239 de la Ley del presupuesto vigente (2023) que señala: *“las actuaciones de quienes participan en las distintas fases de la administración presupuestaria se regirán por los principios de legalidad, transparencia, eficiencia, eficacia, publicidad y responsabilidad, para hacer efectivo el ejercicio periódico de la rendición de cuentas”* y uno de esos principios es el que se establece en el artículo 240 de dicha excerta legal, según el cual *“No se podrá tramitar la adquisición de bienes y servicios, si en el Presupuesto no se encuentra con la partida específica que autorice el gasto, ni se podrá realizar ningún pago, si no se ha cumplido plenamente con la formalidad del registro de esta obligación.”*

4. Personas legitimadas para solicitar la viabilidad de pago

Según lo que dispone el artículo 1165 del Código Fiscal, en concordancia con el artículo 77 de la Ley 32 de 1984, tienen derecho a que la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia se pronuncie sobre la viabilidad de pago:

- a. La entidad que haya decretado u ordenado el pago al particular.
- b. El Contralor General de la República.
- c. La persona afectada por el acto que improbo el pago, o sea, el particular.

5. Fundamento por el cual la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia es competente para resolver sobre la viabilidad jurídica de pago

En los párrafos que anteceden, hemos explicado que si el Contralor imprueba una orden de pago y el funcionario u organismo que la emitió insiste, el Contralor pedirá a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia que se pronuncie sobre la viabilidad jurídica de pago o cumplimiento, según lo establece el artículo 77 de la Ley 32 de 1984, y en esa misma dirección apunta el artículo 1165 del Código Fiscal.

La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia adquiere la competencia, en virtud de que el dentro de las atribuciones que el numeral segundo del artículo 206 de la Constitución Política le confiere a esta corporación judicial del Estado está la de:

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

sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal. Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso-administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición de que se trate. ...”

Por su parte, el Código Judicial le atribuye esta competencia a la Sala Tercera de Justicia cuando en su artículo 97 dispone lo siguiente:

“97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales...”

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

1. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad.
- 2....”

6. Contenido de la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción

La Ley 135 de 1943 con sus reformas de la Ley 33 de 1946 señala en su artículo 43 las menciones que debe contener la demanda contenciosa administrativa:

“Artículo 43. Toda demanda ante la jurisdicción contencioso administrativo contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes;
2. Lo que se demanda;
3. Los hechos u omisiones fundamentales de la acción;
4. La expresión de las disposiciones que se estimen violadas y el concepto de la violación”.

La jurisprudencia ha ampliado estos requisitos, señalando que la demanda debe, además, expresar las pruebas y el derecho invocado.

7. Referencias Bibliográficas

Leyes

-Constitución Política de la República de Panamá.

- Código Civil de la República de Panamá.
- Código Fiscal de la República de Panamá.
- Ley 135 de 30 de abril de 1943, “Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, Gaceta Oficial 9,097 de 12 de mayo de 1943.
- Ley 33 de 11 de septiembre de 1946, “Por la cual se reforma la Ley 135 de 1943, Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Gaceta Oficial 10,113 de 2 de octubre de 1946.
- Ley 32 de 8 noviembre de 1984 “Por la cual se adopta la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República”, Gaceta Oficial 20,188 de 20 de noviembre de 1984.

Sitios Web

- Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española. Actualización año 2022.

Jurisprudencia

- Sentencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de 24 de mayo de 2007 proferida dentro de la Solicitud de Viabilidad Jurídica Interpuesta por la Contraloría General de la República para que la Sala se pronuncie respecto a la viabilidad del refrendo del Contrato No. 308-03, celebrado entre La Autoridad de la Región Interoceánica (Ari) y la Empresa Bacc Resources.

La prueba y el procedimiento administrativo



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

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

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

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

Gabriel Vega Yuil

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

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

La prueba y el procedimiento administrativo

Contenido

1. Introducción. 2. Aproximación al tema probatorio administrativo. 3. La actividad probatoria dentro del ámbito jurídico de la Procuraduría de la Administración. 3.1. Cuando la Procuraduría de la Administración actúa dentro de un proceso. 3.2. Cuando la Procuraduría de la Administración actúa en atención a su especial función de vigilancia y asesoría jurídica. 4. A manera de conclusión. 5. Bibliografía.

Resumen analítico

Sirva el presente escrito para estudiar la prueba, lógicamente dentro de la óptica que hoy la regula, a saber, la científica, adentrándonos en el procedimiento administrativo y la participación de la Procuraduría de la Administración, como parte, vigilante o asesora del Estado.

Abstract

The present document serves to the study of evidence, logically, within the optics of its current regulation, namely, the scientific one, delving into the administrative procedure and the participation of the Office of the Attorney General of the Administration, as a part, surveillance or advisor to the State.

Palabras clave

Derecho administrativo, proceso, prueba, relevancia, valoración, vigilancia.

Keywords

Administrative law, process, evidence, relevance, evidence appreciation, surveillance.

1. Introducción

“El juez está en medio de un minúsculo cerco de luces, fuera de lo cual todo es tinieblas: detrás de Él el enigma del pasado, y delante, el enigma del futuro. Ese minúsculo cerco es la prueba”.

Francesco Carnelutti, jurista italiano (Iturralde, 2012).

Históricamente, para el mundo del estudio de la juridicidad, el tema probatorio ha sido uno de los más delimitados y excesivamente reflexionados. Como evidencia de esto, nos permitimos compartir lo expuesto por el Dr. Francisco Iturralde Albán, en la Coordinación de la Dirección Nacional Jurídica en Consejo de la Judicatura Ecuador, así:

“La evolución de la prueba presenta diferentes

fases en las que suelen distinguirse las siguientes: la étnica o primitiva, que corresponde a las sociedades en formación, con un sistema procesal rudimentario; la religiosa o mística del antiguo derecho germano y del derecho canónico; la legal o de tarifa legal que sometió a la prueba a una tarifa previa de valoración; la sentimental o de íntima convicción moral, que sostiene la absoluta libertad de valorar la prueba; y la científica, donde la valoración de la prueba se hace con fundamento en los criterios de la sana crítica y las reglas de experiencia”.
(Iturralde, 2012).

Como hemos apreciado, la evolución del régimen probatorio con el transcurso del tiempo, particularmente rigiendo para la dinámica de la Administración, pareciera depender de la visión

que el hombre le ha puesto a cada etapa dentro del derecho; de acuerdo a lo que vive; en atención a sus creencias; lo que puede ser una figura transgresora para la humanidad; el vertiginoso progreso de nuevos elementos para perfeccionar la falta administrativa; o, hasta al avance del desarrollo mental del individuo.

En todo proceso judicial y consecuentemente, dentro del litigio administrativo, la ponderación probatoria efectiva, justa e idónea, otorga certeza a la comunidad humana que, acudiendo al Estado, en su concomitancia colectiva, comercial y hasta fraterna; principalmente, alude controversias que inspiran polémicas legales y potencialmente, busca que se protejan derechos individuales.

Ahora bien, es imprescindible delimitar nuestras reflexiones probatorias dentro del radio de acción sobre lo que es el derecho administrativo o, mejor dicho, en que consiste la justicia cuando se entrelaza con la función administrativa, recordando una definición del Derecho Administrativo, de nuestros días de estudiante en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, acuñada por un destacado jurisconsulto patrio y ex procurador de la administración, a saber:

“El sistema que tiende a lograr que la administración pública se ciña a derecho; e incluye, como es natural, la función estatal encaminada a ese fin, los organismos o instituciones que la ejercen, los procedimientos que la encauzan para defender sus derechos subjetivos afectados o, simplemente, para preservar el orden jurídico infringido” (Sanjurjo G., 1983).

Y es que la óptica de este docente universitario panameño, sucintamente, contiene lo que debe emerger de la dinámica probatoria administrativista: legalidad-estatismo-procedimiento-defensa efectiva-mandamiento.

2. Aproximación al tema probatorio administrativo

En materia probatoria, la legislación administrativa panameña, define a la prueba en el Título XII, del

artículo 201, numeral 80, de la Ley 38 de 2000¹, así:

Título XIII

Del Glosario

Artículo 201. Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos, deben ser entendidos conforme a este glosario:

1....

80. Prueba. Actividad procesal realizada con el auxilio de los medios previstos o autorizados por la ley, y encaminada a crear la convicción o convencimiento de la autoridad encargada de resolver acerca de la existencia o inexistencia de los hechos afirmados que sirven de fundamento a la petición, recurso o incidente.

...”.

Dicha excerta incluye y mantiene, los principales caracteres de la prueba, los cuales se desdoblaron en que: deben ser apuntalados normativamente; indispensablemente jurídicos; propugnan persuadir en el juzgador la veracidad de lo que se procura explicar con los hechos, para que este, en definitiva, resuelva.

Resulta de suma significación entender que, en materia jurídica y primordialmente en un proceso administrativo, la prueba debe poseer características indiscutibles, para que sea útil e idónea. De preceptuarnos esto se encarga la precitada Ley 38, al dictar:

“Artículo 783. Las pruebas deben ceñirse a la materia del proceso y son inadmisibles las que no se refieren a los hechos discutidos, así como las legalmente ineficaces. El Juez puede rechazar de plano aquellos medios de prueba prohibidos por la Ley, notoriamente dilatorios o propuestos con el objeto de entorpecer la marcha del proceso; también puede rechazar la práctica de pruebas obviamente inconducentes o ineficaces”

Dicho lo anterior, en el proceso administrativo, para hacer un ejercicio valorativo al momento de admitir un medio probatorio (o como modernamente, en la rama procesal penal, lo denomina el proceso acusatorio

¹ “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones”, publicada en Gaceta Oficial N°24,109 de 2 de agosto de 2000.

respecto al hecho principal” (Taruffo, 2011).

de corte adversarial: elemento de convicción), es obligante que deban coexistir tres componentes intrínsecos, a saber:

- 1- Debe ser pertinente, significando estar orientada a contribuir con ingredientes sobresalientes, para esclarecer lo que se quiere fallar;
- 2- Debe ser conducente, dicho de otra forma, que sea oportuna, necesaria y apta para mostrar las situaciones o cuestiones que se desean fallar; y,
- 3- Debe ofrecer efectividad, que no es más que jurídicamente, sea útil dentro del proceso administrativo y que esta utilidad le proporcione al juez la certidumbre y seguridad sobre los hechos controvertidos.

Todo lo precedente, exige al juzgador que deba efectuar, a la luz de la sana crítica, la ciencia y la experiencia, un concienzudo estudio para escoger cuales pruebas le serán útiles, para adentrarse en la verdad de lo que ocurrió.

Aquí juega un papel primordial la relevancia de la prueba, que fue ampliamente estudiada por el maestro italiano Michele Taruffo, así:

“La relevancia determina la admisibilidad de la prueba en todos los ordenamientos, de modo que, si una prueba es irrelevante, carece de sentido ponderar su admisión, debido a que su incorporación sería inútil. El criterio de admisibilidad, se basa en la exclusión del proceso de las pruebas que resulten irrelevantes para la determinación de la verdad fáctica. La relevancia probatoria es una exigencia vinculada a la regla de economía procesal, relacionada con todos los ordenamientos, en razón a que ninguno admite el “[...] derroche de actividades procesales consistentes en la introducción de pruebas que a priori se presentan inútiles para la determinación de los hechos”.

Relevante es la prueba que versa sobre un hecho jurídico, dado que cualquier elemento probatorio de este tipo es útil en el proceso, pero también la que versa sobre un hecho secundario, del que puedan derivarse lógicamente consecuencias probatorias con

Explicado en otras palabras, es fundamental que la prueba coopere, con aptitud, en ayudar a ilustrar y aclarar al juzgador, lo que los elementos y hechos conjugan.

3. La actividad probatoria dentro del ámbito jurídico de la Procuraduría de la Administración

Según nuestra Constitución Política (artículo 219), el Ministerio Público es ejercido también por la Procuraduría de la Administración, para lo que el constituyente ha prescrito:

“ARTICULO 220. Son atribuciones del Ministerio Público:

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

El andamiaje legal del precepto constitucional antedicho es desarrollado en la ya citada Ley 38 de 2000, en cuya redacción reposan implícitamente, las dos (2) vertientes en las que este ente público, se encuentra en situaciones jurídicas, en las cuales está presente el derecho probatorio, a saber:

3.1. Cuando la Procuraduría de la Administración actúa dentro de un proceso

Esto acontece cuando ocurren las funciones previstas en el artículo 5 de la Ley 38 de 2000, lo cual podemos resumir en:

A- Intervenir, alternadamente con la Procuraduría General de la Nación, en los procesos de control constitucional (objeciones de inexecutable, demandas de inconstitucionalidad, advertencias de

inconstitucionalidad);

B- Representar los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización;

C- Intervenir en interés de la ley, en los procesos contencioso-administrativos de nulidad, de protección de los derechos humanos, de interpretación y de apreciación de validez;

D- Intervenir en interés de la ley, en los procesos contencioso-administrativos de plena jurisdicción en los que se impugnen resoluciones que hayan decidido procesos en vía gubernativa;

E- Actuar en interés de la ley, en las apelaciones, tercerías, incidentes y excepciones que se promuevan en los procesos de la jurisdicción coactiva;

F- Promover acciones contencioso-administrativas en que sea parte la Nación;

G- Intervenir en interés de la ley, en los procesos contencioso-administrativos que se promuevan ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en contra de laudos arbitrales que resuelvan controversias laborales entre la Autoridad del Canal de Panamá y sus trabajadores;

H- Instruir las sumarias a que dieren lugar las denuncias o acusaciones presentadas contra el Procurador o la Procuradora General de la Nación;

I- Intervenir en cualquier otro proceso contencioso-administrativo que se surta ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia;

J- Intervenir ante cualquier tribunal de control constitucional o legal que establezca la Constitución Política o la ley.

Como se puede apreciar, en esta primera faceta o forma de actuar de la Procuraduría de la Administración, la misma lleva a cabo funciones desde un punto de vista eminentemente procesal, es decir, se conduce dentro de un caso o juicio y, por consiguiente: ejerce actividad probatoria, aduce pruebas, las contraviene, en fin, hasta se puede catalogar o etiquetar, como parte.

Huelga subrayar que se está en presencia de una actividad controvertida, en que el Procurador de la Administración debe comportarse como una de las partes, para influir con sus argumentos, alegatos y teoría del caso, en la mente del juzgador.

Todo lo antedicho, permite colegir que el término implica dinamismo como parte, socorriéndose de componentes demostrativos, siempre apegados a la juridicidad, cuyo fin primordial es persuadir, en el intelecto del que la estudiará o valorará, para que, juzgando, solvente y desate la controversia jurídica-administrativa.

3.2. Cuando la Procuraduría de la Administración actúa en atención a su especial función de vigilancia y asesoría jurídica

Del comentado artículo constitucional 220, se decanta la labor de vigilancia que posee la Procuraduría de la Administración principalmente, como promotora de la realización y respeto al régimen jurídico nacional. En lo aquí resaltado, la entidad no actúa procesalmente hablando, ni mucho menos es parte de una justa jurídica que deba desatarse.

Por un lado, basa esta etapa en su labor de avizorar y velar el comportamiento de los funcionarios estatales, cuando estos actúan en nombre del Estado; atiende las quejas y denuncias contra funcionarios que han sido señalados por los usuarios de la cosa pública; debe acometer para que finalicen las motivaciones de estas y llevar a cabo todas las actividades adecuadas, para que pueda salir airoso el querer legal del administrado. En esta vertiente, la Procuraduría de la Administración, recibe y estudia el pensum probatorio de los usuarios, cuando estos acompañan elementos de convicción tales como: documentos, declaraciones, informes, dictámenes periciales, indicios, medios científicos, calcos, reproducciones, fotografías, cualquier procedimiento de comprobación científica, es decir: todo medio racional que sirva a la convicción, que no estén expresamente prohibidos por la Ley, ni violen derechos humanos, ni sean contrarios a la moral o al orden público

Por otro lado, en su labor de asesoría jurídica, la institución mencionada, debe acoplar todo el andamiaje de asesoría legal del Estado; asesorar desde el punto de vista legal a los servidores públicos administrativos; zanjar prejudicialmente, cuando dos

o más entes administrativos propugnen cada uno por una interpretación propia, pero contrapuestas; dictaminar sobre la materia contractual en que el Estado sea parte; sistematizar, recopilar y analizar la legislación patria y expedir las certificaciones de vigencia de las normas legales.

Para este último párrafo, la materia probatoria viene dada por la autenticidad del régimen legal y el entendimiento por parte de la Administración, que independientemente, no estemos en presencia de un litigio, la juridicidad permanece y prevalece en los asuntos estatales.

4. A manera de conclusión

En el mundo del Derecho Administrativo la prueba es el componente neurálgico para que, con su uso apegado a la norma, la Administración coadyuve y forme parte de encontrar la justicia que toda sociedad necesita.

La Procuraduría de la Administración participa en el devenir probatorio del derecho patrio, cimentando sus actuaciones principalmente: cuando actúa como parte, en procesos que dimanen del mandato constitucional; o, cuando al vigilar y asesorar, coopera con el correcto Estado de Derecho.

Los interrogatorios, contrainterrogatorios, uso de técnicas, contraposición con otros expertos y con pruebas documentales, entre varias actividades del procedimiento judicial administrativo, por un lado; y por el otro, cuando se actúa ante las quejas, denuncia o consultas, dentro de las cuales el usuario primordialmente, ostenta el empuje probatorio, obligan un estudio riguroso del acervo probatorio, no dejar evidenciadas, imprecisiones, errores, contradicciones o falencia, que no reflejen suficiencia a la prueba traída a juicio.

Sobre lo anterior reflexiona la literatura administrativista española, cuando sentencia:

“En el proceso civil el Juez es, como regla, un simple espectador; una instancia neutral que

aplica la Ley a los hechos que le presentan —y le prueban— las partes litigantes [...]; en el procedimiento administrativo, en cambio, el planteamiento es radicalmente diverso, supuesto que, cualesquiera que sean los intereses privados en presencia, la Administración está obligada siempre a orientar su actividad en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general que todo procedimiento de esta clase pone en juego. Rige, pues, con carácter general en el procedimiento administrativo el principio de oficialidad de la prueba, según el cual el órgano administrativo está específicamente obligado a desarrollar, incluso de oficio, es decir, sin que medie petición al respecto de los interesados, todos los actos de instrucción (y, por consiguiente, todas las actividades probatorias) que se consideren adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución” (García de Enterría, 1997).

5. Bibliografía

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Ley 38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, Gaceta Oficial 24,109 de 2 de agosto de 2000.
- García de Enterría, Fernández, T. R. (1997). Curso de derecho administrativo II, Primera Edición con Notas de Agustín Gordillo, Civitas Ediciones, S. L.
- [Iturralde, Francisco. \(2012\). Curso de especialización en derecho procesal. La prueba y su valoración.](#)
- Sanjurjo G., Olmedo F., “Algunas consideraciones sobre la justicia administrativa”, Anuario de Derecho, núm. 12, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Centro de Investigación Jurídica de la Universidad de Panamá, 1983.
- Taruffo, M. (2011). La prueba de los hechos. Editorial Trotta, S.A. Madrid.

El recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción en Panamá



Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, expedido por la Universidad Latina de Panamá. Posee una maestría en Métodos Alternos de Resolución de Conflictos con énfasis en arbitraje, en la Universidad del Istmo.

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

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

Carolina Arango

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

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

El recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción en Panamá

Contenido

1. Definición. 2. Fundamento legal. 3. División de los presupuestos procesales de la demanda de plena jurisdicción. 3.1. Requisitos formales de acción. 3.2. Requisitos formales del libelo de la demanda. 4. Admisión del recurso de plena jurisdicción. 5. Pruebas en el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción. 6. Alegatos. 7. Prescripción para la presentación de la acción. 8. Suspensión provisional. 9. Impedimentos y recusaciones. 10. Bibliografía.

Resumen

El recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción es un mecanismo legal para defender los derechos e intereses del administrado cuando le sean lesionados o vulnerados sus derechos. A tal efecto, para ejercer una demanda de Plena Jurisdicción ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, es necesario que se haya agotado previamente la vía gubernativa (haber impugnado el acto o decisión administrativa ante el mismo órgano que la dictó). Si no hay conformidad en la respuesta, se interpone el recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción, mediante una demanda (documento escrito), el cual debe cumplir con los requisitos para su admisibilidad, donde solicita la anulación del acto administrativo, así como el restablecimiento del derecho subjetivo vulnerado.

Abstract

The full jurisdiction contentious-administrative recourse is a legal mechanism to defend the rights and interests of the administrative subject when their rights are injured or violated. To this effect, in order to file a Full Jurisdiction, claim before the Supreme Court of Justice's Third Chamber of Contentious-Administrative and Labor Affairs, it is necessary to have previously exhausted the administrative channels (to have challenged the administrative act or decision before the same body that issued it). If there is no conformity in the response, a full jurisdiction contentious-administrative recourse is filed by means of a claim (written document), which must comply with the requirements for its admissibility, where the annulment of the administrative act is requested, as well as the reestablishment of the violated subjective right.

Palabras claves

Demanda, tribunal, impugnación de decisión, protección de intereses, derechos subjetivos.

Keywords

Claim, court, challenge of decision, protection of interests, subjective rights.

1. Definición

Primeramente, debemos señalar que el recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción, ha sido definido por el diccionario de la Real Academia Española como “*el proceso mediante el cual la persona afectada por un acto, resolución, orden o disposición administrativa de carácter subjetivo pide la declaratoria de nulidad y reparación por lesión de derechos subjetivos ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia*” (Española, 2023).

En ese mismo sentido, indica que no se trata de una acción pública, sino que solo puede ser interpuesta por la persona directamente afectada y dentro del término de dos meses, a partir de la publicación, notificación o ejecución del acto o de realizado el hecho o la operación administrativa que cause la demanda.

Al respecto, tenemos que el autor Jesús González Pérez, ha definido el recurso contencioso administrativo

de plena jurisdicción de la siguiente manera: “... es aquel en que se solicita del órgano jurisdiccional no solo la anulación del acto, sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la adopción de medidas adecuadas para el pleno restablecimiento de la misma” (González Pérez, 1985).

De ahí que otros autores como Abilio Domínguez Batista, en su obra "Los Recursos Contencioso Administrativos de Nulidad y Plena Jurisdicción", ha señalado lo siguiente “... la acción contencioso administrativo de plena jurisdicción es la que puede ejercerse cuando se estiman violados derechos subjetivos o particulares y, por tanto, se debe solicitar al tribunal competente la declaratoria de nulidad del acto administrativo, por ilegal, además de la reparación del respectivo derecho particular lesionado” (Batista Domínguez, 2019).

En otras palabras, podemos señalar que la demanda de plena jurisdicción es aquella que cuestiona la legalidad del acto administrativo en miras de lograr la declaración de nulidad de dicho acto, protegiendo y restaurando el derecho subjetivo vulnerado.

2. Fundamento legal

Mediante la Ley No.135 de 30 abril de 1943, tal como quedo reformada por la Ley No. 33 de 11 de septiembre de 1946¹, se desarrolló el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, en el sentido de establecer el procedimiento, costas, caducidad, suspensión provisional impedimentos, recusaciones, excepciones, nulidades y ejecución de los fallos en los procesos contenciosos administrativos que se surtan ante dicha instancia, el cual señala lo siguiente:

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

...

2. La jurisdicción contenciosa-administrativa respecto de los actos, omisiones prestaciones defectuosas o deficiente de los servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones

que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos y autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas. A tal fin, la Corte Suprema de Justicia con audiencia del Procurador de la Administración, podrá anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse perjudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal”.

En concordancia con lo anterior, el artículo 97 del Código Judicial dispone que:

“Artículo 97. A la Sala Tercera le están atribuidos los procesos que se originen por actos, omisiones, prestaciones defectuosas o deficientes de los servidores públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o en que incurran en ejercicio de sus funciones o pretextando ejercerlas, los funcionarios públicos o autoridades nacionales, provinciales, municipales y de las entidades públicas autónomas o semiautónomas.

En consecuencia, la Sala Tercera conocerá en materia administrativa de lo siguiente:

I. De los decretos, órdenes, resoluciones o cualesquiera actos, sean generales o individuales, en materia administrativa, que se acusen de ilegalidad;

II. De los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de los Gerentes o de las Juntas Directivas o de Gobierno, cualesquiera que sea su denominación, de las entidades públicas autónomas o semiautónomas que se acusen de ser violatorias de las leyes, de los decretos reglamentarios o de sus propios estatutos, reglamentos y acuerdos; ...”.

De manera, queda claro que es competencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, examinar la validez

¹ Cfr. Gaceta Oficial No. 10,113 del 2 de octubre de 1946.

o legalidad de los actos administrativos con audiencia del Procurador de la Administración, quien, de acuerdo a sus atribuciones constitucionales y legales establecidas en el artículo 5 de la Ley No.38 de 2000, tendrá las siguientes funciones:

“Artículo 5. *La Procuraduría de la Administración ejercerá las siguientes funciones:*

1. Intervenir de forma alternada con el Procurador o la Procuradora General de la Nación, en los Procesos de control constitucional siguientes:

- a. En las objeciones de inexecutable que presente el Órgano Ejecutivo contra proyectos de leyes, por considerarlos inexecutable;*
- b. En las demandas de inconstitucionalidad en contra de leyes, decretos, acuerdos, resoluciones, demás actos impugnados como inconstitucionales, por cualquier ciudadano, por razones de fondo o forma;*
- c. En las consultas que, de oficio o por advertencia de parte interesada, formulen ante el Pleno de la Corte Suprema de Justicia los funcionarios encargados de impartir justicia cuando, en un caso concreto, estimen que la disposiciones o disposiciones aplicadas pueden ser inconstitucionales por razones de fondo o de forma.*

2. Representar los intereses nacionales, municipales de las entidades autónomas y, en general de la administración Pública en los procesos contencioso administrativos, que se originen en demandas de plena jurisdicción e indemnización, iniciados ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. *Sin embargo, los municipios y las otras entidades administrativas autónomas pueden constituir los apoderados que a bien tengan para defender sus respectivos intereses en dichos negocios, pero tales apoderados quedarán sujetos a la asesoría y directrices que le imparta la Procuradora o el Procurador de la Administración.*

Cuando en un proceso de los mencionados

tengan intereses opuestos la Nación y el Municipio o alguna entidad estatal autónoma, la Procuradora o el Procurador de la Administración debe defender los intereses de la primera. En este supuesto, el Personero o la Personera Municipal defenderán los intereses de la primera. En este supuesto, el Personero o la Personera Municipal defenderán los intereses del municipio, si es que este no ha constituido apoderado especial. La respectiva entidad autónoma deberá nombrar un apoderado especial y, en caso de no contar con él, deberá actuar en su representación un Fiscal o una Fiscal de Distrito Judicial. Cuando en un proceso de los mencionados en este numeral, dos entidades autónomas, dos municipales o, en general, dos entidades estatales, tengan intereses contrapuestos, la Procuradora o el Procurador de la Administración deberá actuar en interés de la ley y cada entidad deberá designar su propio apoderado especial; ...” (Lo destacado es nuestro).

De ahí que, para los casos de las demandas de plena jurisdicción que se presenten ante la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, la Procuraduría de la Administración defenderá intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general de la administración pública; en otras palabras, desempeñará un rol de abogado del Estado.

Ahora bien, la citada Ley No. 135 de 30 abril de 1943, establece entre otras cosas, los requisitos fundamentales para presentar una demanda ante el tribunal de lo contencioso administrativo. Veamos.

“Artículo 42. Para ocurrir en demanda ante el Tribunal de lo contencioso-administrativo es necesario que se haya agotado la vía gubernativa, lo que se entenderá cuando los actos o resoluciones respectivos no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en los artículos... o se han decidido, ya se trate de actos o resoluciones definitivas, o de providencias de trámite, si estas últimas deciden directa o indirectamente

el fondo del asunto, de modo que le pongan término o hagan imposible su continuación”.

Dicho recurso permite a los particulares impugnar las decisiones de la administración pública ante el órgano judicial competente. Se caracteriza por ser una vía de control judicial sobre la legalidad de los actos administrativos, permitiendo obtener una revisión objetiva de hecho y de derecho de las decisiones tomadas por la Administración. Para éste recurso judicial debe haberse agotado la vía gubernativa, la cual ha sido definida por el artículo 201, numeral 112 de la Ley 38 de 2000 de que regula el procedimiento administrativo general, como:

“Mecanismo de control de legalidad de las decisiones administrativas, ejercido por la propia Administración Pública, y que está conformado por los recursos que los afectados pueden proponer contra ellas, para lograr que la Administración las revise, y en consecuencia las confirme, modifique, revoque, aclare o anule”.

3. División de los presupuestos procesales de la demanda de plena jurisdicción

La autora Maruja Galvis (2008), divide los presupuestos procesales de la demanda de plena jurisdicción en requisitos formales de acción y requisitos formales de la demanda. Distinguiéndose que los primeros deben ser considerados previo a la redacción del libelo. Mientras que los segundos, se refieren a las exigencias a tomar en cuenta en el momento que se está redactando la demanda.

3.1. Requisitos formales de acción

Estos requisitos exigen de manera sine qua non, que el acto administrativo debe ser expedido por un servidor público y ser de naturaleza administrativa. Entendiéndose por acto administrativo, según lo planteado en el numeral 1 del artículo 201 de la Ley No. 38 de 2000, que consiste en una *“Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una*

relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el derecho administrativo”. Inclusive señala los elementos esenciales que un acto administrativo debe contener:

*Figura 1
Elementos esenciales de acto administrativo*



Fuente: Ley 38 de 2000, adaptación propia.

En ese sentido, nuestra Constitución Política ha desarrollado en el artículo 299, el concepto de servidores públicos de la siguiente manera: *“Son servidores públicos las personas nombradas temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas; y en general, las que perciban remuneración del Estado”.*

En este mismo orden de ideas, la Ley No. 38 de 2000 define servidor público como: *“...Persona que ejerce funciones, temporal o permanentemente, en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo o Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas, que presta un servicio personal, o aquellos particulares que por razones de su cargo manejan fondos públicos y, en general, la que perciba remuneración del Estado”.*

De ahí que, la doctrina, ha definido servidor público como aquella persona natural que presta sus servicios personales a una entidad estatal, para satisfacer necesidades de la función pública, de carácter laboral, y propias de la dependencia oficial, bajo continuidad dependencia y subrogación, en forma permanente, temporal o transitoria, y quien, como contraprestación, recibe una remuneración (PARRA Gutiérrez, 2012).

3.2. Requisitos formales del libelo de la demanda

La Ley No. 135 de 1943, en su artículo 43 establece

los requisitos formales que debe poseer la demanda contenciosa administrativa de plena jurisdicción. Veamos:

“Artículo 43. *Toda demanda ante la jurisdicción de lo Contencioso-administrativo contendrá:*

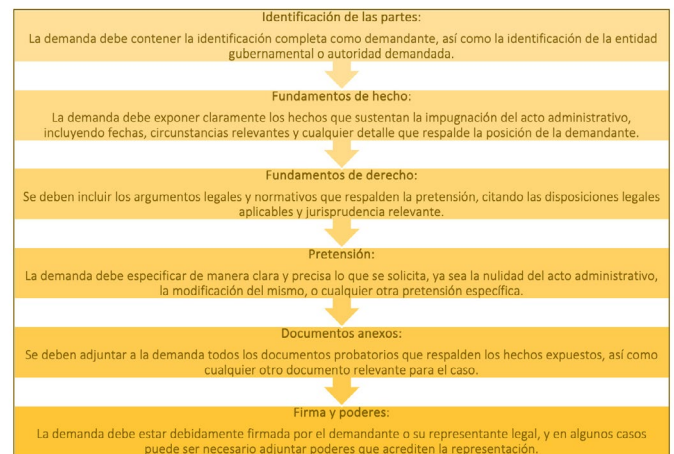
1. *La designación de las partes y sus representantes;*
2. *Lo que se demanda;*
3. *Los hechos u omisiones fundamentales de la acción;*
4. *La expresión de las disposiciones que se estiman violadas y el concepto de la violación”.*

Asimismo, se debe indicarse el acto administrativo impugnado y los fundamentos de la impugnación, acompañar la demanda con todas las pruebas documentales que respalden la impugnación, con las debidas constancias de publicación, notificación o ejecución original o copias certificadas (salvo que hayan sido negadas por el funcionario encargado de proporcionarlas, y por lo tanto se deberá aplicar el artículo 46 de la Ley No.135 de 1943), según corresponda el caso, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 44 y 46 igualmente, en concordancia con el artículo 883 del Código Judicial. Además, el artículo 47 establece que debe presentar el documento donde se acredite el carácter del demandante en el juicio o en su defecto de quien lo representa.

De acuerdo a lo previsto en el artículo 43 A de la citada Ley No. 135 de 1943, en la demanda debe plasmarse con claridad la pretensión, es decir, la razón por la cual se solicita la declaratoria de nulidad del acto acusado, así como el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado.

Dentro de esta perspectiva, para ampliar la forma de presentar el libelo de la demanda, se detallan los requisitos que podrían aplicarse a la demanda contenciosa administrativa presentada por Galvis (2008), en concordancia con la Ley No. 135 (1943):

Figura 2. Requisitos de la demanda contenciosa administrativa



Fuente: Galvis (2008), Adaptado por propia.

En esa misma línea de pensamiento, y en cuanto a los requisitos de la demanda, tenemos que el Magistrado de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, Cecilio Cedalise Riquelme, ha expresado lo siguiente:

“Entre las cuestiones y situaciones que se han identificado pueden mencionarse las siguientes: el haber dirigido la demanda contra el acto confirmatorio y no contra el acto administrativo original que reputa ilegal, sea por acción de nulidad o de plena jurisdicción; el haber acusado de nulo el acto preparatorio o instrumental, dejando de impugnar el acto final o definitivo que tiene la potencialidad de lesionar el derecho subjetivo; el haber omitido la transcripción literal de las disposiciones que se estiman infringidas, su explicación y la confrontación de las normas con el acto administrativo atacado, cuya inobservancia impide el pronunciamiento de mérito; el haber reclamado la nulidad de dos actos administrativos distintos que no tengan vinculación entre sí, mediante una sola demanda contenciosa administrativa; el haber confundido o no identificado adecuadamente la pretensión a impugnar el acto administrativo para que sea declarado nulo con base en el interés público o social o por razón de un interés articular que busca el restablecimiento del derecho subjetivo infringido; el haber dirigido la demanda

contenciosa administrativa a una persona que no es idónea como dispone el ordenamiento procesal aplicable; el haber establecido como normas infringidas las disposiciones previstas en la Constitución, cuyo examen no es posible en sede contenciosa administrativa donde se conocen exclusivamente vicios de ilegalidad, escapando ese análisis de su radio de acción; el haber omitido la determinación de la parte que interviene en defensa del acto acusado de ilegalidad; el haber omitido en la demanda de plena jurisdicción el restablecimiento del derecho subjetivo lesionado con el acto atacado.” (Riquelme, 2021)

4. Admisión del recurso de plena jurisdicción

De acuerdo a lo contemplado en la Ley No. 135 de 1943, la parte debe interponer la demanda ante el secretario del tribunal pertinente de manera personal o en su defecto quien lo vaya a representar con los soportes que lo acrediten. La misma debe estar dirigida al presidente de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Según lo establecido en el artículo 57 de la citada ley, el tribunal una vez recibido y verificado las formalidades esenciales legales, procederá a la respectiva admisión; que se dé traslado de ella a la parte demandada; que se abra la causa a pruebas, por el término de cinco días y que se envíe copia de la demanda al funcionario que dicto el acto acusado, para que este en igual término, explique su conducta, por medio de un informe.

Vale la pena comentar que el artículo 97 de Código Judicial, establece claramente que la Sala Tercera conoce de los actos que dicten las autoridades administrativas o jurisdiccionales en materia administrativa”. Esto refleja lo expresado por Galvis (2008), citado en jurisprudencia de la Sala Tercera, donde ha mantenido el criterio de que “hay que demandar el acto primigenio que es el que causa estado, y no es indispensable (aunque se puede hacer y es recomendable) que se dirija también contra el acto confirmatorio”. Lo que implica, que pueden demandarse de hecho ambos actos, el primigenio y confirmatorio, pero si se omite el originario, esto

puede ser causal de inadmisibilidad de la demanda.

5. Pruebas en el proceso contencioso administrativo de plena jurisdicción

En cuanto a las pruebas la Ley No. 135 de 1943, no contiene referencia de manera expresa, es por ello que se aplican de manera complementaria, otras normas, dado el vacío o laguna que existen en el texto legislativo. Como bien afirma Arauz (2004), citado por Fernández Ruiz (2018): “los procedimientos administrativos no cuentan con un sistema probatorio propio”. Es por ello, que se aplican de manera supletoria, las disposiciones contempladas en el libro segundo del procedimiento civil, del Código Judicial.

En este aspecto, señala el artículo 780 del Código Judicial, que sirven como medios probatorios los siguientes:

Figura 3. Pruebas



Fuente: Código Judicial; adaptación propia.

Dichas pruebas son valoradas por el juez, según las reglas de la sana crítica, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 781 del Código Judicial, siempre respetando la solemnidad documental que la legislación prevea en cuanto a la validez de determinados actos o contratos.

6. Alegatos

En cuanto a los alegatos, éstos se encuentran estipulados en el artículo 61 de la Ley No. 135 de 1943, tal cual fue subrogado por el artículo 39 de la Ley No. 33 de 1946, donde se establece un lapso

de cinco (5) días continuos, al término fijado para promoción de las pruebas. Estos alegatos deben ser presentados de manera escrita.

7. Prescripción para la presentación de la acción

El artículo 42-B de la Ley 135 de 1943, contempla que la acción encaminada a obtener una reparación por lesión derechos subjetivos (demanda de plena jurisdicción), prescribe al cabo de dos (2) meses a partir de la publicación o ejecución del acto que agota la vía gubernativa, en concordancia con el artículo 42 de la citada Ley.

8. Suspensión provisional

La suspensión provisional del acto, disposición o resolución, le compete declararla a la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo, de acuerdo a lo indicado expresamente en el artículo 73 de la Ley No.135 de 1943, que reza: “*si a su juicio es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave*”, lo cual valida siguiendo la doctrina del “*periculum in mora*” y del “*fumus bonis iuris*”, las cuales pudieran ser catalogadas como criterios o elementos de tutela efectiva, considerados en las jurisprudencias por lo que el juicio procesal entraña: peligro en la mora y apariencia de un buen derecho.

9. Impedimentos y recusaciones

En cuanto a los impedimentos, la Ley No. 135 de 1943, hace mención a unos supuestos de hecho que deben configurarse para los impedimentos y recusaciones de los jueces en el proceso. La recusación se refiere al acto por el cual una de las partes en el proceso, impugna la imparcialidad de uno o varios magistrados del tribunal, alegando causales específicas establecidas en la ley. Algunas de estas causales pueden incluir parentesco con alguna de las partes (cuarto grado de consanguinidad y segundo grado de afinidad), interés directo en el resultado del proceso, haber actuado como abogado o asesor en el caso, entre otras, haber dictado el auto o providencia de cuya revisión se trate.

La recusación debe presentarse ante el propio tribunal y debe estar debidamente fundamentada. Una vez

presentada la recusación, el tribunal deberá analizar si existen méritos para apartar al magistrado recusado del conocimiento del caso. En caso afirmativo, se procederá a su sustitución por otro magistrado que no esté afectado por las causales de recusación alegadas. *En lo que respecta a la solicitud de impedimento, es un mecanismo por el cual un magistrado del Tribunal se aparta voluntariamente del conocimiento de un caso debido a la existencia de alguna causal que pueda afectar su imparcialidad. El impedimento puede ser presentado por el magistrado de forma voluntaria, o puede ser solicitada por alguna de las partes en el proceso si considera que existe una causal que afecta la imparcialidad del magistrado.*

Dentro de este contexto, para ambos casos, ya sea recusación o impedimento, el tribunal deberá analizar si existen méritos para apartar al magistrado recusado o impedido del conocimiento del caso. En caso afirmativo, se procederá a su sustitución por otro magistrado que no esté afectado por las causales de recusación o impedimento alegadas, tal como lo consagra el artículo 77 del Código Judicial al referir que las mismas serán suplidas por el suplente.

10. Bibliografía

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Código Judicial de la República de Panamá.
- Ley 135 de 30 de abril de 1943 “Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, Gaceta Oficial 9,097 de 12 de mayo de 1943.
- Ley 33 de 2 de octubre de 1946 “Por la cual se reforma la Ley 135 de 1943 Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa”, Gaceta Oficial 10,113 de 2 de octubre de 1946.
- Ley 38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, Gaceta Oficial 24,109 de 2 de agosto de 2000.
- Batista Domínguez, A. (2019). Los Recursos Contencioso-Administrativo de Nulidad y Plena Jurisdicción. Panamá: Juridica Pujol, S.A .
- [Fernández Ruiz, J. \(2018\). Derecho Procesal Contencioso Administrativo. Centroamérica y México. Editorial Instituto de Estudio e Investigación Jurídica \(INEJ\).](#)

-Galvis, M. (2008). Requisitos Formales de la Demanda Contenciosa Administrativa de Plena Jurisdicción (Análisis legal, doctrinal y jurisprudencial). Editorial Universal Books, Panamá.

-[González Pérez, J. \(1985\). Derecho Procesal Administrativo Hispanoamericano. Bogota Colombia: Temis.](#)

[Diccionario Panhispánico del español jurídico \(2023\), Real Academia Española.](#)

-PARRA Gutiérrez, W. R. (2012). Derecho Administrativo Laboral. Bogotá: Ediciones Nuevas Jurídicas.

-Riquelme, C. C. (enero-junio 2021 de 2021). Los errores comunes en las demandas contencioso administrativas. Ratio Legis, 148-149.

La discrecionalidad administrativa en Panamá



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

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

Sistema Penal Acusatorio del Instituto Superior de la Judicatura de Panamá.

Laboró en diversos cargos en la administración pública a saber: Banco Nacional, Caja de Ahorros, Registro Público de Panamá; y ha ejercido en derecho en el ámbito privado. Laboró en el Órgano Judicial como secretaria judicial Ad-Honorem del Juzgado Municipal Civil de la Chorrera y asistente de magistrado de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia; ocupando en la actualidad, el cargo de abogada de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de la Procuraduría de la Administración.

Impartió docencia como profesora especial en las cátedras de Derecho Civil y Derecho Registral a nivel Técnico, de Licenciatura y Maestría en la Universidad de Panamá y Universidades Privadas del país; ha sido capacitadora en el Órgano Judicial, Procuraduría General de la Nación y la Procuraduría de la Administración.

Gisel Alejandra Olmedo

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

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

La discrecionalidad administrativa en Panamá

Contenido

1. ¿Qué es la discrecionalidad administrativa? 1.1. Límite y control de la discrecionalidad. 1.2. ¿Es necesaria la discrecionalidad? 1.3. Características. 2. Control de la discrecionalidad administrativa. 2.1. Control de elementos reglados del acto discrecional. 2.2. Control de los hechos determinantes. 2.3. Control de los principios generales del derecho. 3. La motivación del acto administrativo. 4. Conclusión. 5. Referencias Bibliográficas.

Resumen

La discrecionalidad administrativa también conocida como facultad discrecional, acto discrecional o potestad discrecional, es un término importante en el Derecho Administrativo que, para el común de los ciudadanos y como dato curioso, es sinónimo de arbitrariedad y libertad desmedida de la Administración. Sin embargo, aunque puede parecer arbitraria, la discrecionalidad administrativa está sujeta a límites legales y debe ser ejercida de manera razonable y proporcional, es por ello, que se hace necesario explicar de qué se trata y por qué es importante su existencia y control.

Abstract

Administrative discretionality, also known as discretionary authority, discretionary act or discretionary power, is an important term in Administrative Law that for the common citizen and as a curious fact - is synonymous with arbitrariness and excessive by the Administration. However, although it may seem arbitrary, administrative discretionality is subject to legal limits and must be exercised in a reasonable and proportionate manner, which is why it is necessary to explain what it is and why its existence and control are important.

Palabras claves

Discrecionalidad administrativa, facultad discrecional, acto discrecional, potestad discrecional, motivación, principio de razonabilidad, principio de proporcionalidad, principio de legalidad.

Keywords

Administrative discretionality, discretionary authority, discretionary act, discretionary power, reasoning, principle of reasonableness, principle of proportionality, principle of legality.

1. ¿Qué es la discrecionalidad administrativa?

La discrecionalidad administrativa es un tema complejo, incluso para un especialista en Derecho Administrativo, por lo cual, lo abordaremos de forma muy sencilla y de fácil comprensión para nuestros lectores.

Para dar inicio con el tema, se hace necesario describir el término discrecional y para ello, la Real Academia de la Lengua lo define como: “Que se hace libre y prudencialmente” (Lengua, 2023), sin embargo, en el ámbito administrativo, nuestra Corte Suprema de

Justicia lo define como “...esencialmente una libertad de elección entre alternativas igualmente justas o si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la decisión se fundamenta en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económico, entre otros), no incluidos en la Ley y remitidos al juicio subjetivo de la Administración” (Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, 1991).

Lo anterior significa que los funcionarios en el ejercicio de sus funciones, pueden utilizar su propio juicio o intuición (**margen de libertad**) para tomar

las **decisiones más adecuadas**, en aquellos casos en los que la forma en que deba actuar (**facultad administrativa**), no esté claramente establecida por la ley que la rige, porque los procedimientos no son muy claros, los procedimientos tienen vacíos o por una situación particular.

Es importante mencionar, que estas decisiones que se toman con libertad, las cuales deben estar adecuadamente justificadas y fundamentadas para no incurrir en arbitrariedad, porque dicha libertad no es total y absoluta, sino que se halla ajustada a la legalidad, principios de proporcionalidad y razonabilidad, es decir, sujeta a un límite y control.

1.1. Límite y control de la discrecionalidad

El **principio de legalidad** es el principio más importante del Derecho Administrativo, puesto que establece que las autoridades administrativas — y en general, todas las autoridades que componen el Estado— deben actuar con respeto a la Constitución y la ley, dentro de las facultades que le son atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas dichas facultades. Es decir, que el servidor público, solo puede hacer lo que la Ley le ordena, de acuerdo a lo que establece el artículo 18 de la Constitución Política de la República de Panamá y el artículo 34 de la Ley 38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, porque si la Ley no otorga la facultad o competencia discrecional, el acto puede resultar en un posible delito.

El **principio de razonabilidad**, en sentido estricto, implica que los fines perseguidos por la limitación a los intereses de los administrados, sean válidos y legítimos en un Estado de derecho. De acuerdo con el tratadista peruano Christian Guzmán Napurí, “*Si los fines de dichos actos de gravamen, tienen por finalidad justificar un comportamiento arbitrario, autoritario o discriminatorio por parte de la Administración Pública, es evidente que la misma viola el principio de preferencia por los derechos fundamentales y deviene en inconstitucional*”. (Napurí, 2013)

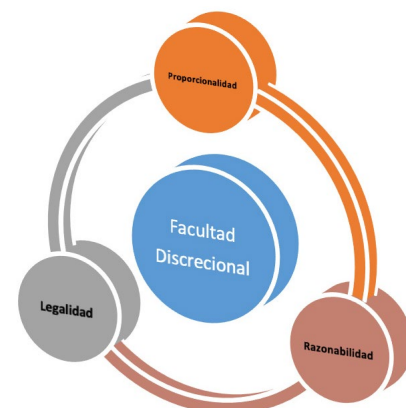
Significa, que las actuaciones de la Administración,

cuando crean obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados —los denominados “actos de gravamen”—, deben mantenerse dentro de los límites de la facultad otorgada.

El **principio de proporcionalidad**, implica en primer lugar, que la afectación de los intereses del administrado se encuentre dirigido al fin perseguido por la medida. Se requiere en segundo lugar que, ante varias posibilidades de limitación, la Administración Pública escoja aquella que sea menos gravosa respecto del derecho fundamental a limitar, y que el grado de afectación al derecho se encuentre acorde con el nivel de obtención de la finalidad perseguida con la limitación— que es el que define cuando nos encontramos ante una limitación válida—y, realice un análisis en términos de costo beneficio para verificar la referida proporcionalidad. Es decir, que es la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que debe tutelar, para que respondan a la satisfacción de su objetivo.

En otras palabras, esto significa:

- a. Las medidas tomadas por la Administración, deben estar acorde con los objetivos que persigue, evitando excesos o insuficiencias en su acción.
- b. La Administración debe elegir la opción que cause la menor interferencia en los derechos individuales de los ciudadanos, siempre que sea suficiente para alcanzar su objetivo.
- c. La actuación administrativa debe proporcionar un beneficio superior al perjuicio que pueda causar a los ciudadanos.



Fuente: Elaboración propia.

Ahora, presentamos un ejemplo práctico y sencillo de la discrecionalidad:

Artículo 753.- Multa - Toda persona natural o jurídica será sancionada con multa de Cien balboas (B/.100.00) a Mil balboas (B/.1,000.00) si no presenta la declaración jurada de su renta dentro de los términos fijados en este título.

Para la aplicación de esta pena se tendrá en cuenta la importancia del caso y la contumacia de la persona obligada a presentar la declaración¹.

Se evidencia cómo el artículo 753 citado, otorga al funcionario un campo de apreciación, para decidir si debe actuar o debe abstenerse, para resolver cuándo y cómo debe actuar, o aún para determinar libremente, el contenido de su posible actuación. Y en los casos en que se dan los supuestos que prevé la norma, el órgano administrativo necesariamente impondrá la sanción (**toda persona natural o jurídica que presenta su declaración jurada de renta fuera del tiempo fijado en la ley**).

Las autoridades administrativas pueden cuantificar las multas que correspondan a infracciones cometidas y al hacerlo, gozan de plena autonomía para fijar el monto que su amplio arbitrio estime justo dentro de los límites señalados en la ley (**la multa es por un mínimo de B/.100.00 y un máximo de B/.1,000.00**); pero, al determinar la sanción, deben detallar los motivos para fijar la cuantía de la multa, para lo cual, hay que atender a las peculiaridades del caso, los hechos generados de la infracción y especificar cómo influyeron en su ánimo para detener dicho arbitrio en cierto punto entre el mínimo y el máximo en que oscila la multa permitida en la ley (**el funcionario está en la obligación de describir las razones por las cuales aplicó, por ejemplo, una multa de B/.250.00**).

La discrecionalidad administrativa no solo comprende la interpretación que puede hacer el servidor frente a una circunstancia peculiar dentro de sus competencias, sino también en aquellos casos por ejemplo, donde se da un rango para la aplicación de una sanción,

¹ Código Fiscal de la República de Panamá.

como en el ejemplo expuesto, y en este sentido, “... el funcionario apegado a la experiencia y revisando cada caso en particular, debe establecer el monto de una multa tomando en consideración la naturaleza de la falta y la reincidencia”. (Escala, 2023)



Figura 2. Ejemplo hipotético de cómo funciona la facultad discrecional.
Fuente: Elaboración propia.

1.2. ¿Es necesaria la discrecionalidad?

Esta facultad nace producto de las múltiples funciones estatales y el incremento de la actividad administrativa, que hicieron necesario, dotar a los servidores públicos de la libertad de apreciación en un número plural de materias, por lo que no debemos olvidar, que esa libertad de apreciación implica, que la discrecionalidad debe tener como finalidad, brindar mayor eficacia a las resoluciones administrativas, para una acertada evaluación de las oportunidades y conveniencias circunstanciales en beneficio de los administrados.

En virtud de lo anterior, el autor García de Enterría sostiene que “La administración pública no podrá reducirse nunca a un sistema de respuesta fijas, que puedan quizás ser codificadas un día agotadoramente por un ordenador. Lo sustancial de los poderes administrativos son los poderes discrecionales, que es verdad, que es la Ley que los otorga y los regula, que es verdad, que el juez administrativo podrá controlar en cuanto a sus posibles excesos, pero que sustancialmente, dejan a los administradores extensos campos de libertad, de cuyo ejercicio podrá

derivarse una buena o mala gestión.” (Gayoso, 2016)

Por tanto, esta facultad permite a los servidores públicos, valorar distintos aspectos y circunstancias, para resolver casos concretos y brindar eficacia a la Administración, pues las normas administrativas, deben adaptarse a los cambios, tal como lo ha expresado nuestra Corte Suprema de Justicia: *“...asumir las riendas de una Institución Pública requiere adecuar el entorno con los mejores instrumentos cognitivos, a fin de no incurrir por error o ignorancia en actos que sugieran interés, parcialidad, en perjuicio de los derechos y garantías de los asociados, es bueno recordar que: la libertad de apreciación que implica la discrecionalidad debe dirigirse a dar mayor eficacia a las resoluciones administrativas en virtud de una acertada evaluación de las oportunidades y conveniencias circunstanciales”*. (Sentencia, 1971)

1.3. Características generales de la discrecionalidad administrativa

a. La discrecionalidad administrativa, es un término jurídico que se refiere al margen de libertad que tienen las autoridades administrativas para tomar decisiones en el ejercicio de sus funciones.

b. Esta discrecionalidad implica, que las autoridades administrativas pueden elegir entre diferentes opciones legales para resolver un asunto, siempre y cuando, se respeten los límites establecidos por la ley.

c. La discrecionalidad administrativa, se basa en la idea de que las autoridades administrativas, tienen un conocimiento especializado y una experiencia que les permite tomar decisiones de manera más eficiente y efectiva.

d. Sin embargo, esta discrecionalidad no es absoluta y está sujeta a control judicial por lo que los tribunales, pueden revisar las decisiones administrativas, para asegurarse de que se hayan tomado dentro de los límites legales y no sean arbitrarias o irrazonables.

e. La discrecionalidad administrativa, es especialmente relevante en áreas como el otorgamiento de licencias, la concesión de permisos, la aplicación de sanciones administrativas y la interpretación de normas legales.

2. Control de la discrecionalidad administrativa

El principio de legalidad y del debido proceso, son principios del Derecho Administrativo que sirven como un real contrapeso para el ciudadano, por constituirse en derechos y garantías, que limitan la discrecionalidad de los funcionarios, y que permiten que este pueda presentar sus pretensiones y pruebas, para que, en un tiempo razonable, pueda obtener respuestas motivadas y conforme a derecho.

La discrecionalidad administrativa, mientras no vulnere el principio de legalidad, es aplicable, es decir, cuando se respeten los límites que el ordenamiento jurídico impone a la actuación de la Administración Pública.

Si la administración ejerce la facultad discrecional, esta debe conducirse dentro de los límites que establece la ley para el ejercicio de esta facultad, es decir, *“...hacer cumplir las mínimas garantías que toda actuación pública precisa.”* (Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, 2016), porque está sujeta a los límites del ordenamiento jurídico y a los principios de razonabilidad y proporcionalidad que hemos abordado.

Los grandes tratadistas han indicado, que la discrecionalidad debe ser ejercida, en interés ajeno al propio y egoísta del titular. Concretamente, las potestades administrativas deben ejercitarse en función del interés público. Desde esta óptica, es evidente que los límites al ejercicio del poder discrecional, se encuentran establecidos en la Constitución Política y la Ley, y uno de ellos, es el cumplimiento de un proceso, siendo entonces el debido proceso, una garantía esencial para el desarrollo de cualquier actuación administrativa e igualmente, presupone límites a la Administración en el ejercicio de los poderes que la ley le atribuye.

Estos límites tienen que ver con la competencia del órgano en cuestión (es decir, que puede conocer el asunto), el procedimiento adecuado que se ha de seguir para tomar la decisión administrativa o el

respeto a los principios generales del Derecho.

2.1. Control de elementos reglados del acto discrecional

Si la potestad discrecional contiene elementos reglados, es decir, regulados en la ley, es fundamental observar las normas jurídicas que justamente regulan el acto administrativo. En otras palabras, es cuando el derecho permite a la administración accionar (acto administrativo), y es la misma norma que otorga dicha potestad, el límite está en el principio de legalidad.

2.2. Control de los hechos determinantes

La discrecionalidad debe venir respaldada y justificada (como señala Tomás Ramón Fernández, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Madrid), por los datos objetivos sobre los cuales opera “para no quedar en simple arbitrariedad” y es por ello, que cuando conste cierta incongruencia o discordancia entre la solución elegida con la realidad a que se aplica, la jurisdicción contenciosa ha de sustituir la solución por la que resulte más adecuada a esa realidad o hechos determinantes”. (Demanda Contenciosa Administrativa de Nulidad, 1992)

Esto significa, que la revisión jurisdiccional (realizada por los tribunales de justicia) debe extenderse, en primer lugar, a la verificación de la realidad de los hechos y, en segundo lugar, a la valoración de si la decisión discrecional guarda coherencia con dichos hechos. Si esto no se cumple, la decisión infringirá la ley.

2.3. Control de los principios generales del derecho

Los principios generales del derecho, de acuerdo con el artículo 13 del Código Civil de la República de Panamá, resultan de aplicación cuando no exista norma jurídica aplicable.

En todos los países, el juez debe llevar a cabo un control pleno de la legalidad de la actuación administrativa, hasta donde se puede controlar con criterios jurídicos. A estos efectos, los principios generales del derecho son la principal herramienta de

control. El límite está en el principio de separación de poderes, que no permite que los jueces tomen decisiones de gobierno, que constitucionalmente corresponden a la Administración. (Paz, 2017)

En este caso, este control consiste en que jueces y tribunales sustituyen el criterio de la Administración Pública, por lo que dictan los principios generales del derecho, de forma tal que se pueda determinar si la decisión administrativa es subjetiva o no.

3. La motivación del acto administrativo

La potestad discrecional, como hemos manifestado, es la facultad de las administraciones públicas de elegir entre dos o más soluciones, válidas y legítimas todas ellas. No obstante, es fundamental que esta decisión esté adecuadamente razonada y fundamentada, para no incurrir en arbitrariedad.

La motivación de los actos administrativos, de acuerdo con la legislación española, “supone tanto como exteriorizar las razones que llevaron a la Administración a dictar aquellos...la motivación puede recogerse en el propio acto, o puede encontrarse en los informes o dictámenes previos cuando el acto administrativo se produzca de conformidad con los mismos y queden incorporados a la resolución”. (Apelación, 1991)

Si bien es cierto que todos los actos que profiere un servidor público son administrativos, y que los mismos deben efectuarse con arreglo al debido proceso (y el acto discrecional no escapa de ello), debe sujetarse a la existencia de una motivación o justificación que le de sustento, de lo contrario, se convierte en un acto subjetivo con vicios de extralimitación y arbitrariedad. De hecho, la normativa internacional establece que la potestad discrecional, como acto administrativo, debe caracterizarse por estar motivada y argumentada en el principio de racionalidad administrativa, esto implica, que la lógica o sana crítica discrecional debe estar conforme a los requisitos legales.

La garantía de la motivación, se encuentra consagrada en el artículo 32 de la Constitución

Política de la República de Panamá, artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como en los artículos 34 y 155 de la Ley 38 de 2000, sobre procedimiento administrativo, indicando que las actuaciones administrativas de todas las entidades públicas, deben efectuarse con arreglo al debido proceso, por ende, la motivación del acto administrativo, es uno de los aspectos fundamentales para el emisión del mismo.²

Incluso, cuando se trate de un acto discrecional, tal como lo establece el capítulo segundo, numeral 4 de la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública, en donde Panamá es firmante, se señala que “el principio de racionalidad se extiende a la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones discrecionales.” (Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción, 2015)

4. Conclusión

Para finalizar, la potestad discrecional se rige por las siguientes reglas:

1. El resultado no se encuentra establecido en la Ley.
2. La Administración puede elegir entre dos o más soluciones, todas ellas válidas y justas.
3. La decisión sea discrecional no quiere decir que sea arbitraria, porque las decisiones de la administración pública nunca podrán ser arbitrarias y todas sus decisiones deben estar motivadas.
4. La decisión necesita estar motivada, de forma que esta se adecúe al caso en concreto y para ello, la Administración Pública deberá analizar y tomar su decisión teniendo en cuenta sus características y las circunstancias concretas que rodean el mismo.

5. Referencias bibliográficas

- Constitución Política de la República de Panamá.
 - Código Civil de la República de Panamá.
 - Código Fiscal de la República de Panamá.
 - Ley 15 de 28 de octubre de 1977. Por la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Gaceta Oficial 18468 de 30 de noviembre de 1977.
 - Ley 38 de 31 de julio de 2000. Que aprueba
- 2 Ley 15 de 28 de octubre de 1977 “Por la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

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

-Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública, adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Ciudad de Panamá, octubre de 2013.

[-Real Academia Española. Diccionario de la lengua española. Edición Tricentenario, 2023.](#)

[-Discrecionalidad administrativa: ¿qué es y por qué es necesario su control? | ACAL](#)

[-La motivación de un acto administrativo por remisión o “in aliunde” | Administrativando.es](#)

[-Scala, Estella María. El Principio de Legalidad y la Discrecionalidad Administrativa en la Administración Pública, Revista Cathedra, Año 12, Número 19, mayo-octubre 2023.](#)

[-Arias Gayoso, Grethel. A vueltas con la discrecionalidad administrativa, Revista Novum Jus, Volumen 4 N°1, Universidad Católica de Colombia, enero-junio 2010.](#)

[-Guzmán Napurí, Christian. Manual de Procedimiento Administrativo, 1ra. Edición, Instituto Pacífico, Lima, 2013.](#)

[-Laguna De Paz, José Carlos. El Control Judicial de la discrecionalidad administrativa, Revista Española de Derecho Administrativo, Núm. 186, julio-septiembre 2017.](#)

-Sentencia de 23 de mayo de 1991, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Tribunal Supremo Español, Ponente: Excmo. Sr. Don Eladio Escusol Barra.

-Sentencia de 19 de septiembre de 1991, Sala III, Corte Suprema de Justicia-Panamá, Registro Judicial, septiembre de 1991, pp. 46-47, Magistrado Ponente: Arturo Hoyos.

-Sentencia de 21 de octubre de 1991. Sala III, Corte Suprema de Justicia-Panamá, Registro Judicial, octubre de 1991, p. 121, Magistrado Ponente: Arturo Hoyos.

-Sentencia de 17 de agosto de 1992. Sala III, Corte Suprema de Justicia-Panamá, Registro Judicial,

agosto de 1992, p. 75, Magistrado Ponente: Arturo Hoyos.

-Auto de 17 de septiembre de 2015, Sala III, Corte Suprema de Justicia-Panamá, Magistrado Sustanciador: Abel Augusto Zamorano.

-Auto de 27 de mayo de 2016, Sala III, Corte Suprema de Justicia-Panamá, Magistrado Sustanciador: Cecilio Cedalise Riquelme.

Generalidades del amparo de garantías constitucionales en contra de actos emitidos por autoridad administrativa



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

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

Janitzel J. Rosario C.

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

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

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

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

Generalidades del amparo de garantías constitucionales en contra de actos emitidos por autoridad administrativa

Contenido

1. Introducción. 2. Acto administrativo. 3. Debido proceso. 4. Amparo de garantías constitucionales. 4.1. Antecedentes. 4.2. Requisitos para la admisión de la demanda de amparo de garantías constitucionales. 4.2.1. La legitimación. 4.2.2. Que la orden impugnada revista la forma de una orden de hacer o no hacer. 4.2.3. La gravedad e inminencia del daño. 4.2.4. Agotamiento de los medios de impugnación. 4.2.5. Principio de preferencia de la vía contenciosa administrativa. 4.2.6. Improcedencia de amparos sucesivos. 4.2.7. No es una tercera instancia. 4.3. Formalidad del libelo de amparo de garantías constitucionales. 4.3.1. De la mención expresa de la orden impugnada. 4.3.2. Nombre del servidor público, funcionario, institución o corporación que impartió la orden. 4.3.3. Los hechos en que funda su pretensión. 4.3.4. Prueba de la orden impartida o manifestación expresa, de no haberla podido obtener. 4.4. Procedimiento judicial del amparo de garantías constitucionales. 4.4.1. Competencia. 4.4.2. Trámite judicial del amparo. 5. El amparo de garantías constitucionales como vía para garantizar el debido proceso en la Administración Pública. 6. Conclusión. 7. Bibliografía.

Resumen

El amparo de garantías constitucionales es una manifestación de recurso sencillo, rápido y efectivo reconocido en primera instancia por el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos que contempla el derecho a la protección judicial; y del ordenamiento jurídico panameño, artículo 54 de la Constitución Política de República de Panamá, Título III de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo I de las Garantías fundamentales. El Amparo es una de las garantías judiciales que sirve para proteger varios derechos, y con el cual se logra preservar la legalidad de una sociedad democrática.

Abstract

The protection of constitutional guarantees is a manifestation of simple, rapid, and effective recourse recognized primarily by Article 25 of the American Convention on Human Rights, which provides for the right to judicial protection; and of the Panamanian legal system, article 54 of the Political Constitution of the Republic of Panama, Title III on Individual and Social Rights and Duties, Chapter I on Fundamental Guarantees. The protection of constitutional guarantees is one of the judicial guarantees that serves to protect several rights, and with which it is possible to preserve the legality of a democratic society.

Palabras claves

Derechos Humanos, Convención Americana de Derechos Humanos, protección judicial, debido proceso, amparo de garantías constitucionales, Pleno de la Corte Suprema de Justicia, Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, administración pública, administración de justicia.

Keywords

Human Rights, American Convention on Human Rights, judicial protection, due process, protection of constitutional guarantees, Plenary of the Supreme Court of Justice, Third Chamber of Contentious-Administrative Affairs, public administration, administration of justice.

1. Introducción

Existen derechos que se encuentran reconocidos y por tanto protegidos de manera expresa en la Constitución, en los tratados universales y en los convenios regionales del sistema interamericano, por lo que tienen una triple protección. Es por ello, que

las entidades estatales y jurídicas tienen una serie de normas en las cuales fundamentar su actuación administrativa y judicial para proteger el derecho humano de los administrados.

Un Derecho Humano de los administrados es el de la

protección judicial, contemplado en el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, el cual establece lo siguiente:

“Artículo 25. Protección Judicial.

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados Partes se comprometen:

a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y

c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

La Corte Interamericana de Derecho Humanos, ha realizado a través de sus fallos y consultas, el análisis respecto al contenido, exigencias y alcances del derecho de protección judicial; y se ha determinado, que los Estados partes tiene la obligación de garantizar a los administrados el acceso a la administración de justicia para hacer valer sus derechos.

La protección judicial supone, la obligación del Estado de ofrecer a todas las personas sometidas a su jurisdicción, un recurso judicial efectivo en contra de actos que sean violatorios a sus derechos fundamentales, por lo que esta obligación, no se limita a la existencia de tribunales o procedimientos formales o aún a la posibilidad de recurrir dichos actos¹, sino que estos deben dar una respuesta a las violaciones de derechos contemplados en la Convención, en la Constitución o en las leyes².

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, a

1 Caso Velásquez Rodríguez vs Honduras.

2 Corte IDH, OC-9/87.

través de su sentencia de 3 de noviembre de 1997, indicó que el derecho a un recurso efectivo “... constituye uno de los pilares básicos, no solo de la Convención Americana sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática...³”. Este recurso judicial, debe tener un alcance de revisión respecto al supuesto acto violatorio de los derechos humanos que, en el caso en estudio, se trata de un acto o decisión administrativa.

Este punto fue analizado, en el caso Claude Reyes y otros vs. Chile, donde el juez García, mediante voto razonado, hizo alusión a la posibilidad que una decisión emitida por autoridad administrativa, pueda ser sometida ante un órgano judicial, señalando que “la existencia de un medio de control de la legalidad, por vía judicial, no implica que el primer tramo en el ejercicio del poder de decisión sobre derechos y deberes individuales (en sede administrativa) quede sustraído a las garantías del procedimiento, a cambio de que éstas existan cuando se ingresa al segundo tramo de aquel ejercicio, una vez abierto un proceso ante la autoridad judicial”.

Como se deduce, el artículo 25 de la Convención Americana, consagra el deber estatal de proveer a los administrados de recursos judiciales internos eficaces, sencillos y rápidos que amparen contra los actos que violen sus derechos fundamentales, y uno de ellos, es el amparo de garantías constitucionales.

En la República de Panamá, el amparo de garantías constitucionales tiene rango constitucional, ya que se encuentra regulado en el artículo 54 de la Constitución Política y en el Libro Cuarto, sobre las Instituciones de Garantía, Título III, artículos 2615 al 2632 del Código Judicial.

2. Acto administrativo

La Ley 38 de 31 de julio de 2000, en su Libro Segundo, artículo 201, contempla un glosario en el cual, define el acto administrativo de la siguiente manera:

“Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una

3 Caso Castillo Páez vs Perú.

autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo...”

Para el autor Abilio Batista Domínguez, en su obra “Los Recursos Contencioso-Administrativos de Nulidad y Plena Jurisdicción”, define el acto administrativo como la declaración de voluntad emitida en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos (pág. 33).

El acto administrativo puede ser elaborado, por regla general, por los órganos del Poder Ejecutivo, y por excepción, por las autoridades legislativas, judiciales o de las entidades autónomas e independientes y hasta de particulares, cuando tienen atribuidas funciones administrativas.⁴

Todo acto administrativo debe cumplir con elementos esenciales para que tenga validez, conforme al ordenamiento jurídico, y así evitar vicios que puedan afectar la legalidad del acto administrativo.

El segundo párrafo del numeral 1 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, contempla los elementos esenciales para que un acto administrativo tenga validez, siendo estos los siguientes:

“...
Todo acto administrativo deberá formarse respetando sus elementos esenciales: competencia, salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución; objeto, el cual debe ser lícito y físicamente posible; finalidad, que debe estar acorde con el ordenamiento jurídico y no encubrir otros propósitos públicos y privados distintos, de la relación jurídica de que se trate; causa, relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable; motivación, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión; procedimiento, que consiste en el cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico y los que surjan implícitos para su emisión; y forma, debe

plasmarse por escrito, salvo las excepciones de la ley, indicándose expresamente el lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite”.

Tal como se desprende de la norma transcrita, los elementos con los que debe contar el acto administrativo, para que exista jurídicamente son:

1. Debe ser emitido por autoridad competente.
2. Debe tener un objeto lícito y posible.
3. Debe buscar el fin previsto en la ley.
4. Debe tener una motivación válida.
5. Su forma de presentación debe ser por escrito, salvo las excepciones de la ley.
6. Debe cumplirse con el procedimiento que se exige en su expedición.
7. Elemento causal.

3. Debido proceso

Tal como lo indica el jurista Batista Domínguez, en su obra ya citada, en cuanto al elemento relacionado con el deber de cumplir con el procedimiento que se exige en su expedición, “*se refiere al cumplimiento de los trámites previstos por el ordenamiento jurídico, al igual que los que surjan implícitos para su emisión*” (pág. 43).

El debido proceso es una garantía fundamental de rango constitucional, contemplado en el artículo 32 de la Constitución Política de Panamá y es definido por el numeral 31 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000, que establece que el debido proceso legal es el “*cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales en materia de procedimiento, que incluye los presupuestos señalados en el artículo 32 de la Constitución Política: el derecho a ser juzgado conforme a los trámites legales (dar el derecho a audiencia o ser oído a las partes interesadas, el derecho a proponer y practicar pruebas, el derecho a alegar y el derecho a recurrir) y el derecho a no ser juzgado más de una vez por la misma causa penal, policiva, disciplinaria o administrativa*”.

El autor Luis Arturo Ramírez Roa, define el debido proceso como “*un derecho fundamental del que gozan todas las personas, y en este sentido se precisó que las actuaciones tanto judiciales como administrativas, deben regirse por un procedimiento establecido,*

⁴ Jaime Orlando Santofimio Gamboa, citado por Batista Abilio, pág. 34-35.

previando una serie de garantías constitucionales que se desprenden de este como lo son el derecho de defensa, contradicción, derecho a ser escuchado, entre otros; de igual forma el debido proceso en caso de llegar a ser vulnerado por las autoridades, goza de una protección especial establecida en la misma carta política como es la acción de tutela”⁵.

4. Amparo de garantías constitucionales

La Corte Interamericana de Derecho Humanos, en su opinión consultiva OC-8/87, indicó que el recurso de amparo es “el procedimiento judicial sencillo y breve que tiene por objeto la tutela de todos los derechos reconocidos por las constituciones y leyes de los Estados Partes y por la convención”.

Esta figura es de gran importancia, toda vez que se erige como un instrumento tuitivo de derechos y garantías fundamentales, viene a servir de freno y reparación de aquellas ordenes de hacer o no hacer que afecten aquellos, sirviendo también de termómetro o indicador, para medir el nivel del estado de tutela de éstos en un momento determinado.⁶

Según el jurista Ramiro A. Esquivel Morales, en su escrito titulado “El Amparo de Garantías Constitucionales”, el amparo también es considerado como un juicio o proceso, que contempla una serie de actos procedimentales, en el cual se acude a un remedio constitucional contra un acto lesivo, en donde el debate central lo es, discernir si el acto emanado de la autoridad, viola o no los derechos y garantías fundamentales consagradas en la Constitución.⁷

Para el doctor Rigoberto González Montenegro, en su obra Curso de Derecho Procesal Constitucional, define al amparo de garantías constitucionales como “un mecanismo o instrumento jurídico de protección que, reconocido a toda persona contra la cual, al haberse proferido o expedido o se pretenda ejecutar o se ejecute una orden de hacer o no hacer en su contra y que haya sido emitida por un servidor público,

la cual va en detrimento, menoscabo o interacción de sus derechos constitucionales, le va a permitir solicitar o pedir que la misma sea revocada ya sea a petición suya o de cualquier otra, tutela que se hará efectiva a través o mediante un procedimiento sumario y de conocimiento o competencia de los tribunales judiciales”.

Por lo que se puede entender, el amparo de garantías constitucionales no es más que una de las figuras jurídicas de protección ante los tribunales de justicia, en contra de las órdenes de hacer o no hacer, que han sido emitidas por cualquier autoridad judicial o administrativa con mando y jurisdicción con la cual, se hayan violado derechos y garantías contenidas en nuestra Constitución Política que, en virtud de la gravedad o inminencia del daño, requiera de su revocación.

En fallo de 26 de mayo de 2022, bajo la ponencia del magistrado Carlos Alberto Vásquez Reyes, se indicó que:

“... el Amparo de Garantías Constitucionales es una Acción Procesal Constitucional instaurada para la protección inmediata y concreta de los Derechos Fundamentales que han sido lesionados, restringidos o vulnerados por un acto de Autoridad Pública.

Así, para que el Amparo proceda se requiere que el acto o decisión que se impugne mediante este medio de revisión tenga la capacidad de lesionar, afectar, alterar, restringir, amenazar o menoscabar un Derecho Fundamental, contenido en la Constitución Política o en los Tratados y/o Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos aprobados y ratificados por la República de Panamá; que haya sido emitido por una autoridad pública y no exista otro remedio de orden legal que proteja el Derecho Fundamental quebrantado por el carácter subsidiario o accesorio de la Acción”.

4.1. Antecedentes en Panamá

Desde nuestra vida republicana, podemos mencionar antecedentes jurídicos en Panamá de la figura del amparo de garantías constituciones. Así, podemos

5 Debido Proceso. Derecho Fundamental. El debido proceso como un derecho humano. INEJ, 2018, Pág.12.

6 El Amparo, Análisis Doctrinal y Jurisprudencia, pág.11.

7 Acciones y Recursos Extraordinarios, pág. 9.

traer a colación, la Constitución Política de 1941, que en su artículo 189 estableció lo siguiente: *“Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier funcionario público, una orden de hacer o no hacer, que viole los derechos y garantías que esta constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona. La Ley determinará la forma de este procedimiento sumario de amparo de las garantías constitucionales. El recurso a que este artículo se refiere será siempre de competencia del Poder Judicial”*.

La Ley 7 de 6 de febrero de 1941, reglamentó la figura del amparo, sin embargo, con posterioridad, fue subrogada por la Ley 46 de 24 de noviembre de 1956.

Luego con la Constitución de 1946, la figura del amparo de garantías no tuvo grandes cambios; sin embargo, su competencia la obtuvo los tribunales judiciales. Mientras que su procedimiento, fue reformado mediante la Ley 1 de 1959.

Con la Constitución Política de 1972, no se introduce cambios de importancia a la figura del amparo, y solo se reemplazó el término “funcionario público” por el de “servidor público”.

En el Código Judicial de 1987, se introduce el Título III del Libro IV, que regula el procedimiento de amparo, que fue modificado por medio de la Ley 32 de 23 de julio de 1999; con esta última se creó la Sala Quinta en la CSJ, y se modificaba el artículo 2606 del Código Judicial, permitiendo ser usado hasta por violación a derechos humanos reconocidos por Panamá, estableciendo en ese momento lo siguiente: *“Esta acción de amparo de garantías constitucionales puede ejercerse contra toda clase de acto que vulnere o lesione derechos humanos o garantías constitucionales, que consagren la Constitución Política o los tratados de derechos humanos ratificados por la República de Panamá, que revistan la forma de mandato de obligatorio cumplimiento emanados de una autoridad o servidor público”*.

Sin embargo, la Ley 32 de 1999 fue derogada por la Ley 49 de ese mismo año, y posteriormente mediante Sentencia del 25 de enero de 2011, ésta última fue declarada inconstitucional, por lo que siguió vigente la Ley 32 de 1999, hasta que la Ley 53 de 30 de agosto de 2012 la derogó.

Hoy por hoy, el amparo de garantías constitucionales tiene rango constitucional; mientras que la competencia y el procedimiento, lo encontramos regulado en el Libro Cuarto, Título III, artículos 2615 al 2632 del Código Judicial.

El artículo 54 de la Constitución Política de la República de Panamá, es del tenor siguiente:

“Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o no hacer, que viole los derechos y garantías que esta Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona. El recurso de amparo de garantías constitucionales a que este artículo se refiere, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales de judiciales”.

4.2. Requisitos para la admisión de la demanda de amparo de garantías constitucionales

Es importante aclarar que, los elementos que se expondrán en esta sección, no aparecen como requisitos tipificados como tal dentro de la normativa jurídica que regula la materia de amparo de garantías constitucionales, porque son aspectos que se deducen del contenido de la jurisprudencia que, al no observarse, conlleva a que la acción de amparo sea considerada improcedente y, por lo tanto, el Tribunal de la causa no la admita.

Entre estos elementos podemos mencionar:

4.2.1. La legitimación

En materia de amparo de garantías constitucionales, la doctrina ha establecido que existe la legitimación activa, y que en Panamá no es más que aquella, que recae sobre la persona que demanda el acto, que de conformidad al contenido del artículo 54

Constitucional y del artículo 2615 del Código Judicial, se deduce que recae sobre la persona contra la cual se expide o se ejecute la orden que se impugna.

En cuanto al tema, ya el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, bajo la ponencia de la magistrada Maribel Cornejo Batista, ha indicado que:

“...Valga aclarar que si bien las disposiciones legales antes citadas prevén que el acto demandado como infractor de derechos fundamentales, puede ser revocado a petición de la persona contra la cual se expida o se ejecute el acto atacado o de cualquier persona, el Pleno ha sostenido en innumerables ocasiones que el Amparo de Garantías Constitucionales no constituye una acción popular; al no perseguir una protección del orden normativo abstracto, general y objetivo, por consiguiente, quien reclame, por vía de amparo, la protección de un derecho humano debe ser el directamente afectado con el acto o una persona autorizada por éste, ya que de otro modo se desnaturalizaría la esencia de esta acción, que fue diseñada para la tutela de derechos subjetivos.”⁸

Por otro lado, la legitimación pasiva, es la persona contra quién debe presentarse el amparo y en Panamá, la acción debe dirigirse contra el servidor o el titular del órgano que aparezca como presunto autor del agravio; por lo que recae exclusivamente en la persona del funcionario público que dictó o expidió la orden y no en persona distinta.

Por lo que, al incurrirse en alguna de las faltas de legitimación, no le queda más al Juez de la Causa que declara no viable la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesta.

4.2.2. Que la orden impugnada revista la forma de una orden de hacer o no hacer

En materia de amparo de garantías constitucionales, el tribunal de la causa debe llegar a la conclusión, que la orden atacada es una verdadera orden de hacer o no

⁸ Fallo del 24 de noviembre de 2021, acción de amparo garantías constitucionales presentada por CGTP contra la providencia de 24 de septiembre de 2021, expedida por el Director General de Trabajo del MITRADEL.

hacer que viole una o varias garantías constitucionales.

Según el jurista Omar Cadul Rodríguez, en su obra “La Demanda de Amparo de Garantías Constitucionales”, se está en presencia de una orden de hacer, si un acto administrativo o jurisdiccional, contiene en su parte dispositiva o resolutive, un mandato imperativo dirigido al afectado o que deba cumplir o ejecutar alguna autoridad pública y de ese acto positivo, se deriva un virtual o actual desconocimiento de derechos fundamentales subjetivos del amparista (pag.41).

Mientras que una orden de no hacer, tal como lo indica la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia del 19 septiembre de 2003, “*debe contener en su parte dispositiva o resolutive una prohibición o absoluta abstención, fundamentada en graves amenazas o violaciones a los derechos fundamentales inherentes al titular de la acción de amparos*”.⁹

4.2.3. La gravedad e inminencia del daño

Con la acción de amparo de garantías constitucionales, lo que se busca, es la revocatoria del acto que, por la gravedad e inminencia del daño, requiere de su revocación inmediata. Por lo que la inminencia del daño, debe tratarse de un perjuicio actual, para que el tribunal de la causa, admita el libelo de amparo.

Nuestra normativa jurídica no establece un término para la interposición de las acciones de amparo, sin embargo, a través de los diferentes pronunciamientos de la Corte Suprema de Justicia, se puede establecer como tiempo perentorio para su presentación, el lapso de **tres (3) meses desde el momento que el afectado es notificado de la acción objeto de impugnación.**

Sin embargo, dicho término no es absoluto, ya que el mismo Pleno ha admitido en múltiples ocasiones acciones posteriores al plazo en cuestión (siempre

⁹ Citado en el fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 30 de noviembre de 2010, en la acción de amparo de garantías constitucionales presentado por E. O. D. y E. S. contra la orden de no hacer emanada del Director General de Tesorería del Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Nota 900-01-1514-dt de 21 de diciembre de 2009.

y cuando la inacción del amparista obedezca a motivos que sean ajenos a su control, se encuentren debidamente acreditados y en aquellos casos en que la afectación del derecho fundamental haya persistido).

Lo anterior, puede ser verificado en los pronunciamientos que ha vertido la Corte Suprema de Justicia, como es en la sentencia de 27 de mayo de 2022, por el magistrado ponente Carlos Alberto Vásquez Reyes en la acción de amparo de garantías constitucionales interpuesta por la señora E.E.C. viuda de D., contra el Decreto de Personal 348-2021 del 14 de septiembre de 2021, y su acto confirmatorio contenido en la Resolución ADM-DG-28-2021 de 29 de octubre de 2021, ambos actos administrativos emitidos por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, en el que se dispuso lo siguiente:

“Ahora bien, el correspondiente análisis del expediente contentivo de la Acción de Amparo en estudio, pone de relieve que la censora constitucional presentó su Acción luego de transcurrido un lapso mucho mayor al término de tres (3) meses que contempla la jurisprudencia para que se mantenga la gravedad e inminencia del daño.

Lo anterior es así, dado que de la atenta lectura del expediente se desprende que la decisión Primigenia, es decir, el Resuelto de Personal 348-2021 de 14 de septiembre de 2021, le fue notificado a la ensayante el día 14 de septiembre de 2021, mientras que la decisión confirmatoria, contenida en la Resolución ADM-DG-28-2021 de 29 de octubre de 2021, fue puesta en su conocimiento el día 24 de noviembre de 2021, en ambos casos, de acuerdo a lo que fue reconocido por la propia parte recurrente en los hechos que componen la Acción presentada y como consta a fojas 20 y 32 del Expediente Judicial, mientras que la Acción Constitucional fue interpuesta el 31 de marzo de 2022.

Por lo tanto, se comprueba que el amparo que ocupa nuestra atención fue interpuesto transcurrido más de cuatro (4) meses desde la fecha en que la actora se supo conocedora

del acto administrativo que agotó la vía gubernativa; situación que, reiteramos, evidencia que ha precluido en exceso el término con el que contaba para su presentación.”

4.2.4. Agotamiento de los medios de impugnación

Este requisito se deduce del contenido del numeral 2 del artículo 2615 Código Judicial, el cual establece que, *“solo procederá la acción de amparo cuando se hayan agotado los medios y trámites previstos en la ley para la impugnación de la resolución judicial de que se trate”*.

Tal como se desprende de la norma citada, el agotamiento de los medios de impugnación es exigido, cuando se trata de una resolución judicial, mas no así cuando la orden a impugnar es de naturaleza administrativa.

Lo anteriormente expuesto, se puede constatar en el fallo de 20 de mayo de 2021 del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, bajo la ponencia del magistrado Carlos Alberto Vásquez Reyes, al establecer lo siguiente:

*“No sobra agregar que la amparista tampoco logró acreditar la existencia de alguna circunstancia exógena y no atribuible a su persona, que le permitieran justificar la tardía interposición de la presente causa, máxime si se toma en cuenta que conforme a lo que preceptúa el numeral 2 del artículo 2615 del Código Judicial, el agotamiento de los medios y trámites previstos en la ley, solo aplica en caso que se impugne una resolución judicial, por tanto, al encontrarnos frente a la impugnación de actos de naturaleza administrativa, no se requiere el agotamiento de la vía gubernativa como requisito previo a la presentación de una Acción de amparo de garantías constitucionales”.*¹⁰

4.2.5. Principio de preferencia de la vía

¹⁰ Acción de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesta por nombre 1, contra el Decreto de Personal No. 01-39 de 1 de julio de 2020, y su acto confirmatorio contenido en la resolución DG-DAL-158-2020, de 30 de julio de 2020, ambos actos administrativos emitidos por el IMA.

contenciosa administrativa

Este tema, ha sido dilucidado por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en fallo de 14 de mayo de 2004, bajo la ponencia del magistrado Rogelio A. Fábrega Z., e indicó que, como condición para recurrir en amparo, la orden que se impugna requería el agotamiento previo de las vías procesales dispuesta en la Ley para impugnar dicho acto, esto es, la vía administrativa y el contencioso administrativo.

Posteriormente, en resolución de 22 de septiembre de 2015, bajo la ponencia del magistrado Luis Mario Carrasco, se indicó que **no era necesario agotar la vía contenciosa administrativa** para presentar un amparo de garantías constitucionales en contra de una orden emitida por una autoridad administrativa:

“Al respecto, cabe señalar que si bien este Pleno de la Corte ha señalado en un número plural de ocasiones que frente a actos de naturaleza administrativa prevalece el principio de preferencia de la vía contencioso administrativa, la doctrina más reciente de esta corporación en apego al tenor literal del artículo 2615 del Código Judicial, ha descartado como requisito de procedibilidad para la acción de amparo que el actor deba agotar los recursos legales que provee la vía gubernativa y la jurisdicción contencioso administrativa.

El artículo 2615 del Código Judicial en ningún momento consagra la exigencia de que para impugnar en amparo las actuaciones administrativas es necesario haber ensayado previamente las acciones contencioso administrativas. El requisito del agotamiento previo de los medios y trámites de impugnación rige, según la Ley, únicamente cuando estamos ante el cuestionamiento de una resolución judicial. En tanto que, a nivel constitucional, sólo se contempla que el amparo de garantías no puede entablarse contra las decisiones de la Corte Suprema de Justicia o alguna de sus Salas (art. 207).

Como vemos, en ninguno de los dos supuestos anteriores se enmarca la acción de amparo propuesta, a través de la cual, como decimos,

*se pretende la tutela de derechos fundamentales frente al posible agravio del acto acusado, y no la revisión de cargos de legalidad, en cuyo caso sí debe acudir a la jurisdicción contencioso administrativa”.*¹¹

4.2.6. Improcedencia de amparos sucesivos

En cuanto a este tema, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha indicado que este principio, se basa en que no se debe presentar demandas de amparo en contra del mismo funcionario y la misma orden emitida por este, independientemente que se presente en diferentes tribunales competentes para ello.

En fallo del 13 de marzo de 2019, bajo la ponencia del magistrado Hernán A. De León Batista con respecto a lo anteriormente expuesto indicó lo siguiente:

“Antes de concluir, este Pleno observa que en el caso objeto de estudio, el acto impugnado (Sentencia No. 048 del 30 de agosto de 2018) concede el amparo de garantías constitucionales a JACINTO GERARDO YOUNG MOLINA, en contra de la orden de hacer contenida en la Resolución No. CNP-032 de 30 de mayo de 2017, esta sentencia fue proferida por el Juzgado Segundo del Circuito de Colón, Ramo Civil; y consta una resolución proferida por el Juzgado Primero de Circuito de Circuito Judicial de Colón, Ramo Civil de fecha 11 de junio de 2018 (fojas 8-14) en la cual no admite una acción de amparo de garantías constitucionales presentada por JACINTO GERARDO YOUNG MOLINA, contra la misma orden No. CNP-032 de fecha 30 de mayo de 2017 proferida por el Corregidor de Nueva Providencia.

Esta situación, lleva a realizar un llamado de atención a los tribunales de justicia, aquellos que son competentes para conocer de amparo de garantías que trata el artículo 54 de la Constitución Política, para que en casos como el que nos ocupa, en futuras actuaciones, deben tener presente que sus decisiones deben

¹¹ Recurso de Apelación interpuesto dentro de la acción de amparo de garantías constitucionales presentada por el Licdo. Samuel Quintero, en nombre y representación de Evaristo Mogorusa, contra la orden de hacer contenida en la Resolución No. 891 de 16 de diciembre de 2014, dictada por el Juzgado Primero Agrario de Los Santos.

dar seguridad y certeza jurídica, tomando en consideración los planteamientos legales y normas antes señaladas, evitando situaciones como la que ha sido objeto de estudio y en las que un tribunal inadmite un amparo por ausencia de los presupuestos de admisión y otro con posterioridad, pero de la misma Jurisdicción, admite y concede la acción interpuesta en ambos casos sobre el mismo acto”¹²

4.2.7. No es una tercera instancia

Este principio ha sido analizado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, indicando que el objetivo de la acción de amparo, es la protección de los derechos y garantías consagrados en nuestra Constitución Política, y no la discusión de temas que corresponden a la legalidad del proceso, y así se deduce de lo señalado en el fallo de 26 de mayo de 2022, bajo la ponencia del magistrado Cecilio Cedalise Riquelme cuando indica que:

“Por otro lado, esta Superioridad ha manifestado reiteradamente que la acción de Amparo no constituye una continuación del proceso donde se profirió el acto cuestionado o una tercera instancia, teniendo presente su misión especialísima y singular que es la protección de los derechos y garantías consagrados en nuestra Constitución Política, no la discusión de asuntos que corresponden a la mera legalidad del proceso, sea de la interpretación realizada por el juez o tribunal de la causa, o en la valoración probatoria que realiza, porque, incluso se estaría invadiendo la competencia de quien la ostenta legalmente. En este sentido, es importante destacar que si bien el Pleno ha reconocido la posibilidad que, en circunstancias excepcionales, se revise en sede de amparo la interpretación de la ley y/o la valoración de los hechos y medios probatorios efectuada por la autoridad que dictó el acto atacado, ello presupone que dicho acto presente la apariencia de infringir un derecho o garantía fundamental, ya sea porque

se trata de una sentencia arbitraria, carente de motivación, con una motivación insuficiente o deficiente argumentación; una sentencia en la que se aprecie una evidente mala valoración o no apreciación de algún medio probatorio trascendental para la decisión o cuando se trate de una sentencia en la que se ha cometido un grave error al interpretar o aplicar la ley; situaciones éstas que no han sido corroboradas en el presente negocio constitucional”¹³.

4.3. Formalidad del libelo de amparo de garantías constitucionales

Es importante aclarar, que aun cuando el objeto del amparo es la protección de las garantías constitucionales que hayan sido violentadas por la autoridad judicial o administrativa, el escrito presentado por el apoderado judicial del accionante, debe cumplir no solo con los requisitos de las disposiciones legales y constitucionales, sino que dicho libelo debe acatar las formalidades establecida por la misma Corte Suprema de Justicia por vía jurisprudencial para su admisibilidad.

Como punto de partida y con el objeto de establecer la procedibilidad de la acción de amparo de garantías constitucionales, el tribunal de justicia debe tomar en cuenta no solo el contenido del artículo 54 de la Constitución Política ya transcrito; sino también lo dispuesto en el artículo 665 del Código Judicial (artículos 384 y siguientes de la Ley 402 de 9 de octubre de 2023, publicada en G.O. 29,887-A de 11 de octubre de 2023, normativas que entrarán a regir a dos años de su promulgación), que contempla los requisitos de todo libelo de demanda, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 665. *El libelo de demanda deberá contener:*

1. Nombre y apellido de las partes, con

¹² Recurso de Apelación presentado dentro de la Acción de Amparo de Garantías Constitucionales interpuesto por la Sociedad Inversiones Inmobiliarias Ch, S. A., contra la Sentencia No. 048 del 31 de agosto de 2018, proferida por el Juzgado Segundo de Circuito de Colón, Ramo Civil.

¹³ Amparo de Garantías Constitucionales presentado por los señores Y.E.C.B. y C.M.G.R. contra la Resolución No. 004-DGT-53-2020 de 17 de agosto de 2020, proferida por la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, confirmada por la Resolución No. DM-265-2021 de 16 de diciembre de 2021, emitida por la Señora Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral.

expresión de la clase de proceso a que se refiere, puestos en el margen superior de la primera plana del libelo;

2. Designación del juzgado al cual se dirige la demanda;

3. Nombre y apellido del demandante y el número de su cédula de identidad, si es persona natural y la tuviere; y en otro caso, su nombre y el de su representante. En ambos casos debe expresarse la vecindad, la calle y el número de la habitación, oficina o lugar de negocio. En el mismo escrito de demanda deberá expresarse también el nombre, vecindad, domicilio y cédula del apoderado.

Las generales no serán necesarias cuando la información aparezca en el poder otorgado, en el caso de que la demanda se formule a continuación del poder y se presente copia del mismo para el traslado;

4. Nombre y apellido del demandado, si es persona natural, y en otro caso, su nombre y el de su representante.

En ambos casos deberá expresarse la vecindad, calle y número donde tenga el demandado su habitación, oficina o lugar de negocio.

Las generales del demandado no serán necesarias cuando la información aparezca en el poder otorgado. Si el demandante desconoce la dirección del demandado pedirá su citación por medio de edicto emplazatorio, para lo cual se cumplirá con lo dispuesto en el artículo 1016 de este Código;

5. La cosa, declaración o hecho que se demanda; y si se demandase pago de dinero, la expresión de la cantidad que se reclama; en caso de que ella se exprese en más de determinada cantidad, se entenderá que se pide dicha cantidad más un balboa (B/.1.00), y el demandado no podrá ser condenado a más de la suma de dichos dos guarismos.

Cuando se formulen en varias pretensiones, se presentarán en el mismo libelo por separado;

6. Los hechos que sirvan de fundamento a las pretensiones, determinados y numerados en cifras o por medio del adjetivo ordinal correspondiente;

7. Las disposiciones legales en que se funda la demanda; y

8. La cuantía de la demanda; si lo demandado no fuera exclusivamente el pago de dinero; este requisito no es necesario en los procesos que por su naturaleza no tienen cuantía.”

Una vez cumplidos con las formalidades del artículo ya transcrito, el libelo de demanda debe contener los requisitos indicados en los artículos 2615, 2618 y 2619 del Código Judicial, que contempla la normativa específica en materia de amparo:

"Artículo 2615. *Toda persona contra la cual se expida o se ejecute, por cualquier servidor público, una orden de hacer o de no hacer, que viole los derechos y garantías que la Constitución consagra, tendrá derecho a que la orden sea revocada a petición suya o de cualquier persona.*

La acción de Amparo de Garantías Constitucionales a que se refiere este artículo, se tramitará mediante procedimiento sumario y será de competencia de los tribunales judiciales. Esta acción de Amparo de Garantías Constitucionales puede ejercerse contra toda clase de acto que vulnere o lesione los derechos o garantías fundamentales que consagra la Constitución que revistan la forma de una orden de hacer o no hacer, cuando por la gravedad e inminencia del daño que representan requieren de una revocación inmediata.

La acción de amparo de garantías constitucionales podrá interponerse contra resoluciones judiciales, con sujeción a las siguientes reglas:

1. La interposición de la demanda de amparo no suspenderá la tramitación del proceso en que se dictó la resolución judicial impugnada o su ejecución, salvo que el tribunal a quien se dirija la demanda considere indispensable suspender la tramitación o la ejecución para evitar que el demandante sufra perjuicios graves, evidentes y de difícil reparación;

2. Sólo procederá la acción de amparo cuando se hayan agotado los medios y trámites previstos en la ley para la impugnación de la resolución judicial de que se trate;

3. En atención a lo dispuesto en los artículos 137 (143) y 204 (204) de la Constitución Política,

no se admitirá la demanda en un proceso de amparo contra las decisiones jurisdiccionales expedidas por el Tribunal Electoral, la Corte Suprema de Justicia o cualquiera de sus Salas."

"Artículo 2618: Las partes deberán nombrar abogados que las represente".

"Artículo 2619. Además de los requisitos comunes a todas las demandas, la de amparo deberá contener:

- 1. Mención expresa de la orden impugnada;*
- 2. Nombre del servidor público, funcionario, institución o corporación que la impartió;*
- 3. Los hechos en que funda su pretensión; y*
- 4. Las garantías fundamentales que se estimen infringidas y el concepto en que lo han sido.*

Con la demanda se presentará la prueba de la orden impartida, si fuere posible; o manifestación expresa, de no haberla podido obtener.

Con respecto a los requisitos adicionales que debe contener la demanda de amparo de garantías constitucionales, podemos hacer algunas acotaciones:

4.3.1. De la mención expresa de la orden impugnada

Se debe indicar de manera precisa, el acto u orden que se impugna, lo que permitirá determinar e identificar el acto violatorio al debido proceso, que es nuestro punto central de estudio.

Es importante acotar que, de conformidad con la jurisprudencia, el amparo de garantías constitucionales solo procede contra una orden específica, por lo que no se puede recurrir contra dos o más ordenes al mismo tiempo. Así podemos citar lo indicado por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en la resolución de 27 de marzo de 2012, en la cual indicó lo siguiente:

"Sin embargo, existe un elemento que impide la admisión de la presente acción de amparo, el cual consiste en la individualización de la orden atacada, ya que la demandante al señalar la orden impugnada y al elaborar el concepto de la infracción, hace referencia a la Providencia No. 231 de 23 de septiembre de 2009, pero dirige sus afirmaciones contra

la forma de notificación de dicha Providencia, que según la parte demandante se llevó a cabo de forma indebida, porque se notificó a una persona que no ostenta la representación legal de la sociedad amparista.

Lo anterior quiere decir, que existe una imprecisión de la parte demandante respecto a la actuación que a su juicio infringe la garantía del debido proceso, puesto que, en su libelo de demanda expresa que se examine una providencia que admite la demanda laboral y fija fecha de audiencia, pero a la vez pide que se examine la notificación de dicha providencia, lo que definitivamente es improcedente, por no individualizar concretamente la orden demandada, y que a su vez desatiende lo establecido por el numeral 1 del Artículo 2619 del Código Judicial, que consagra lo siguiente: Además de los requisitos comunes a todas las demandas, la de amparo debe contener:

- 1. Mención expresa de la orden impugnada;¹⁴".*

Es importante mencionar que, a nivel jurisprudencial, la orden impugnada debe tener un carácter individual, es decir, que se expida en contra de una persona específica; por lo que los actos de índole general no pueden ser objeto de amparo.

Otro punto que se ha visto a través de la jurisprudencia, es que debe impugnar la resolución violatoria al debido proceso; es decir, la original, más no el acto confirmatorio.

4.3.2. Nombre del servidor público, funcionario, institución o corporación que impartió la orden

Se considerará como demandado, al funcionario que haya dictado la orden cuya revocación se exige; sin embargo, es de importancia recalcar, que aun cuando se indique el nombre del funcionario que emite la orden, se debe expresar el cargo que ocupa; toda vez que es fundamental para determinar la competencia del tribunal concededor de la causa.

Se debe aclarar, que si la orden es emitida por el

¹⁴ PANAMOTOR contra la orden de hacer contenida en la Providencia No. 231 de 23 de septiembre de 2009, dictada por La Junta de Conciliación y Decisión No. 10 de la Provincia de Chiriquí.

presidente de la República, el mismo no puede ser funcionario demandado, toda vez que por disposición constitucional, solo puede ser responsables en los casos expresamente indicados en el artículo 191 de nuestra Constitución Política, y su juzgamiento es competencia exclusiva de la Asamblea Nacional de Panamá; sin embargo, si el acto es refrendado por un ministro de Estado, la responsabilidad recae sobre el ministro respectivo y es contra éste último, que se interpone la acción de amparo de garantías constitucionales.

4.3.3. Los hechos en que funda su pretensión

Este requisito consiste en explicar la forma en que la resolución que se impugna infringe sus derechos constitucionales. Este punto es de vital importancia, toda vez que no se trata de realizar una serie de alegaciones, ni enunciar cualquier disposiciones constitucionales o legales. Es en esta sección del libelo, es donde se realiza el relato de los hechos que exponen la violación de las garantías constitucionales, es decir, debe el amparista circunscribirse a señalar los supuestos fácticos que sustentan la pretensión constitucional.

4.3.4. Las garantías fundamentales que se estimen infringidas y el concepto en que lo han sido

En esta fase, el amparista debe enunciar y transcribir la norma constitucional que considere que ha sido violentada con la emisión de la orden de hacer o no hacer. Aunado a ello, debe realizar una explicación del concepto de la violación o infracción de dicha norma constitucional, ya sea por una violación directa, o por indebida aplicación o por interpretación errónea. Posteriormente, se podrá citar la conculcación de otras normas constitucionales cuya violación debe ser planteada de manera similar a lo ya indicado.

Según el jurista Omar Cadul Rodríguez, en su obra ya citada, indica que la violación directa ocurre cuando *“habiéndose aplicado la disposición constitucional que regula la situación planteada se desconoce un derecho claramente reconocido en ella, es decir, que se aplica la norma incompletamente (por comisión) o cuando no se aplica una norma condicional que*

regulaba la situación (por omisión)”.

En cuanto a la indebida aplicación, indica el autor ya citado que la misma se produce cuando *“se aplica una normativa constitucional que no resultaba aplicable al caso”*. Por último, con referencia a la interpretación errónea, la misma ocurre *“en el evento de que se otorgue a la disposición constitucional aplicada un alcance o significado distinto, produciéndose un error en su interpretación por parte del funcionario público demandado”*.

4.3.5. Prueba de la orden impartida o manifestación expresa, de no haberla podido obtener

Este requisito se satisface aportando la copia debidamente autenticada del acto y orden que se ampara.

En el caso que no se logre cumplir con lo indicado, no solo se requiere la manifestación simple y llana de no haber podido obtener la copia autenticada del documento, **sino que requiere demostrar que realizó la solicitud de la copia autenticada**, presentado la copia del libelo de solicitud con el sello de recepción institucional del funcionario que custodia el acto original.

Ahora bien, cuando la orden es de carácter verbal, se debe aplicar el contenido del artículo 48 de la Ley 135 de 1943, la cual establece que *“si se trata de un acto, orden o disposición de que no hay constancia escrita por haberlo dictado verbalmente la autoridad respectiva el interesado o perjudicado deberá presentar en abono de la demanda dos testimonios hábiles por lo menos”*.

Y así lo ha indicado el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en el fallo de 22 de febrero de 2021 bajo la ponencia del Magistrado Olmedo Arrocha, al analizar entre los recursos de admisibilidad, la prueba de una orden verbal emitida por la autoridad demandada, siendo el mismo:

“La naturaleza jurídica del acto atacado por esta vía, según el accionante, es una orden de no hacer verbal en la cual ha explicado la

doctrina jurisprudencial que, al no ser palpable a simple vista la existencia y certeza de la orden, precisamente por no estar consignada mediante escrito, para que prospere su admisión, es indispensable el aporte de dos testigos hábiles que comprueban su existencia.

En fallo de la Corte Suprema de Justicia de fecha 2 de mayo de 2006, se refiere a ese aspecto de la siguiente manera:

"Ahora bien la acreditación de una orden verbal se sustenta con la aportación de dos testigos hábiles que comprueben su existencia, lo que no fue aportado por el accionante.

Sobre este aspecto señaló el Tribunal de Amparo en sentencias de 19/7/92, 5/8/93, 18/11/93, 10/12/93, 26/7/96, 20/11/96, 26/2/98, 22/12/00 y 28/6/01 que:

"...en el evento de órdenes verbales, como ocurre en el presente caso, el Pleno observa que el amparista no ha presentado en abono de la demanda, dos testimonios hábiles por lo menos, que comprueben la existencia de la orden verbal que es lo que corresponde ante la falta de constancia escrita de un acto, orden o disposición, tal como resulta de la aplicación analógica del artículo 48 de la Ley 135 de 1943, que reza de la siguiente manera:

"Si se trata de un acto, orden o disposición de que no hay constancia escrita por haberlo dictado verbalmente la autoridad respectiva el interesado o perjudicado deberá presentar en abono de la demanda dos testimonios hábiles por lo menos."

Conforme a lo anterior, no observa esta Superioridad dentro de las pruebas aportadas en la demanda de Amparo que el actor haya reunido este requisito; sin el cual tampoco puede ser admitida la presente instancia constitucional.

Es decir, no basta con el hecho de que el amparista manifieste el sentido, que, a su juicio, constituyó la orden emitida por la Autoridad, sino que debe existir la certeza de ella."

4.4. Procedimiento judicial del amparo de garantías constitucionales

4.4.1. Competencia

Quien tiene la competencia para conocer sobre la admisibilidad del amparo de garantías constitucionales, son los tribunales de justicia, tal como lo indica el artículo 54 de la Constitución Política de la República de Panamá.

Esta norma es contraria al sistema del control centralizado, que establece la misma Constitución en el numeral 1 del artículo 206, cuando establece como competencia privativa del Pleno de la corte Suprema de Justicia, la interpretación de las normas constitucionales para ejercer la guarda de la integridad de la Constitución (Barsallo, 1996).

El artículo 2616 del Código Judicial, establece la asignación de la competencia en materia de amparo de garantías constitucionales, la cual se realiza tomando en cuenta, tal como lo indica el jurista Omar Cadul Rodríguez, en su obra "La Demanda de Amparo de Garantías Constitucionales, Manual Práctico para su Admisibilidad", la calidad de las partes, toda vez que se considera la jerarquía o categoría del servidor público que emite la orden de hacer o no hacer. Dicha norma es del tenor siguiente:

"Artículo 2616. *Son competentes para conocer de la demanda de amparo a que se refiere el artículo 50 (actual artículo 54) de la Constitución Política:*

- 1. El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, por actos que procedan de autoridades o funcionarios con mando y jurisdicción en toda la República o en dos o más provincias;*
- 2. Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial, cuando se trate de actos que procedan de servidores públicos con mando y jurisdicción en una provincia; y*
- 3. Los Jueces de Circuito, cuando se tratara de servidores públicos con mando y jurisdicción en un distrito o parte de él.*

El conocimiento de estos negocios será de la competencia de los tribunales que conozcan de los asuntos civiles" (el contenido entre

paréntesis es nuestro).

4.4.2. Trámite judicial del amparo

Es importante recordar que, tal como lo indica la Constitución Política de la República de Panamá, en su artículo 54, que el Amparo se tramitará mediante procedimiento sumario.

En cuanto al tema, encontramos el contenido del artículo 2620 del Código Judicial, del cual se deduce que el tribunal a quien se dirija la demanda de amparo, debe admitirla sin demora, siempre que esté formulada de manera correcta y no fuere manifiestamente improcedente; es decir, que el juez o magistrado sustanciador debe analizar si el escrito cumple con los requisitos establecidos en los artículos 2615, 2618, 2619 del Código Judicial y admitir la misma; sin embargo, si no se cumple con las formalidades establecidas en la normativa jurídica (en el caso que se trate de un tribunal colegiado), se requiere la firma de los Magistrados que integran el Pleno del tribunal. Se debe aclarar que la resolución de no admisión, puede ser objeto de recurso de apelación, siempre y cuando la misma no haya sido emitida por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia.

Una vez admitido el amparo, el mismo debe ser notificado al servidor público que emitió la orden de hacer o no hacer, el cual tendrá el término de dos horas para enviar las actuaciones relacionadas a la orden amparada o en su defecto, remitir un informe acerca de los hechos que son materia de la acción de amparo.

Ahora bien, nuestra normativa jurídica contempla dos consecuencias diferentes relacionadas con la admisión del amparo, la cual dependerá del acto y autoridad que la emite.

En el primer caso, cuando la resolución o acto es emitido por una autoridad administrativa se aplicara el artículo 2621 del Código Judicial, el cual establece que “el funcionario requerido cumplirá la orden impartida dentro de las dos horas siguientes al recibo en su oficina de la nota requisitoria; suspenderá

independientemente la ejecución del acto, si se estuviere llevando a cabo, o se abstendrá de realizarlo, mientras se decide el recurso, y dará enseguida cuenta de ello al tribunal del conocimiento”.

Por otro lado, si se trata de una resolución judicial, la misma quedará suspendida solo si así lo ordena el tribunal a quien se dirija la demanda, tal como lo establece el numeral 1 del artículo 2615 del Código Judicial; por lo que la suspensión de la resolución judicial, queda a la discreción del Juez o Magistrado sustanciador que conoce del amparo.

Entregado el informe o actuación por parte de la autoridad demandada, el tribunal de conocimiento del amparo, tiene dentro del término de los dos (2) días siguientes para denegar o conceder el amparo.

En el caso que el tribunal conceda el amparo de garantías constitucionales, la orden impugnada debe revocarse. Sin embargo, si se niega el amparo, el proceso seguirá su curso en la vía administrativo o judicial, según de donde proceda el acto.

La sentencia que decide el amparo es notificada por edicto al amparista y al funcionario que impartió la orden, el cual es fijado por el término de cinco (5) días, luego de su desfijación, se tendrá el termino legal de un (1) día para anunciar y sustentar el recurso de apelación.

En el caso que la resolución apelada revoque la orden impugnada, el recurso de apelación se concederá en el efecto devolutivo; sin embargo, si la resolución apelada confirma la resolución proferida por el funcionario que se demandó, se concede la apelación en el efecto suspensivo tal como lo indica el artículo 2625 del Código Judicial.

Una vez que se anuncie y sustente el recurso de apelación, el caso se remite a la segunda instancia, donde se debe dictar sentencia dentro del término de tres (3) días, siendo lo dispuesto por el artículo 2626 del Código Judicial.

Al ser admitida la demanda del amparo de garantías constitucionales, se debe recordar el contenido del artículo 2630 del Código Judicial el cual prohíbe la proposición o admisión de demandas sucesivas de amparos de garantías constitucionales contra el mismo funcionario y contra la misma orden dictada por él, aunque se propongan ante tribunales competentes distintos.

En este caso, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia ha indicado a través de su fallo de fecha 21 de abril de 2022 lo siguiente:

“Por otro lado, el apoderado judicial de la recurrente HSH HIDROELÉCTRICA, S.A., señala que la amparista interpuso sendas demandas de amparos de garantías constitucionales contra el mismo auto dictado por el Juzgado Duodécimo de Circuito de lo Civil del Primer Circuito Judicial de Panamá, por empresas distintas, pero con el mismo representante legal, lo que considera contrario a lo dispuesto en el artículo 2630 del Código Judicial.

Al respecto, es oportuno aclararle al recurrente, que si bien es cierto la jurisprudencia constante de esta corporación de justicia ha sostenido que no se aceptarán amparos sucesivos, debe entenderse que esta figura sólo se materializará cuando se haya proferido una decisión previa sobre el "fondo" de la controversia, es decir, que produzca cosa juzgada constitucional; no obstante, en el caso en estudio, y tal como lo afirma la propia recurrente, dichas acciones constitucionales solo habían superado la fase de admisión, lo que implica que el asunto que se pretende discutir no había sido examinado y decidido en el fondo, en ese momento procesal...”.

5. El amparo de garantías constitucionales como vía para garantizar el debido proceso en la administración pública

De acuerdo a lo expresado con anterioridad, el debido proceso es una garantía fundamental de rango constitucional, regulada en el artículo 32 de la Constitución Política de la República de Panamá:

“Nadie será juzgado, sino por autoridad

competente y conforme a los trámites legales, y no más de una por la misma causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria”

El Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto al tema del debido proceso, en fallo de 26 de mayo de 2022, bajo la ponencia del magistrado Carlos Alberto Vásquez Reyes, en la acción de amparo de garantías constitucionales interpuesta por H.C.G. contra el Decreto de Personal N 1628 de 1 de septiembre de 2021, emitido por el Ministerio de Educación, indicó entre otras cosas que, la doctrina y la jurisprudencia contemplan este derecho constitucional como una prerrogativa esencial dentro del sistema democrático y de contenido prestacional, a través del cual el Estado, pone en funcionamiento el servicio público de Administración de Justicia.

Dicho fallo estableció de igual manera que el debido proceso, se conforma por un cúmulo de derechos que tienen como objetivo, proteger a las partes que acuden ante los tribunales. Es de importancia recalcar, que estos derechos están interrelacionados, como por ejemplo con el derecho a ser juzgado por un tribunal competente, que sea independiente e imparcial preestablecido en la Ley; otro derecho, es el que la parte se le permita la bilateralidad y la contradicción; que se le permita aportar las pruebas en su descargo; el obtener una sentencia de fondo que resuelva y satisfaga las pretensiones u oposiciones; que se le permita la utilización de los medios de impugnación establecidos por la ley; que se materialice la decisión jurisdiccional proferida cuando ésta se encuentre ejecutoriada, y también que los derechos reclamados puedan, en el momento de dictarse la Sentencia, ser efectivos.

El procesalista Jorge Fábrega Ponce, manifiesta que el debido proceso, se encuentra integrado por los siguientes derechos:

1. Derecho a la jurisdicción, que consiste en el Derecho a la Tutela Constitucional.
2. Derecho al juez natural.
3. Derecho de ser oído.
4. Tribunal competente, predeterminado en la Ley, independiente e imparcial.

5. Derecho a aportar pruebas lícitas, relacionadas con el objeto del Proceso, y de contradecir las
6. aportadas por la otra parte o por el juez.
7. Facultad de hacer uso de los medios de impugnación previstos en la Ley contra resoluciones
8. judiciales motivadas.
9. Respeto a la cosa juzgada.

Asimismo, dicho fallo indicó que deben además “respetarse los trámites que resulten esenciales en todo Proceso, y se provea a la ejecución, por los Tribunales, de las decisiones que éstos emitan”; y que la violación del debido proceso únicamente ocurre cuando se desconocen o pretermiten trámites esenciales del proceso que, efectivamente, conlleven la indefensión de los derechos de alguna de las partes.

En otras palabras, la prescindencia del debido proceso, ocurre cuando se viola alguno de los derechos que lo componen, de tal manera, que se afecte la posibilidad de las personas de ejercer una defensa efectiva ante un tribunal competente, siendo procedente en aquellos casos la acción de amparo de garantías constitucionales.

6. Conclusiones

- a. El amparo de garantías constitucionales es un mecanismo de control constitucional, dirigido a la defensa de los derechos fundamentales de los administrados de todo menoscabo real y efectivo ejecutado por cualquier acto de autoridad pública y están consagrados en la Constitución Política de la República de Panamá, al igual que en los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos aprobados y ratificados por el país.
- b. Para que un amparo de garantías constitucionales sea admisible ante el tribunal de la causa, el libelo de amparo debe cumplir con los requisitos formales que establecen las disposiciones contenidas en la Constitución Política de Panamá, así como, los artículos 101, 665, 2615 y 2619 del Código Judicial.
- c. Se debe cumplir con ciertos requisitos que aun cuando no estén literalmente expresados en la normativa jurídica, han sido considerados como necesarios para su admisibilidad, siendo los mismos

establecidos por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

d. El amparista debe tener presente, que aun cuando la normativa jurídica que regula la materia es una sola, debe tener presente que los requisitos y formalidades del amparo varían dependiendo de la autoridad que emite el acto supuestamente infractor de las garantías constitucionales; es decir, que los criterios varían si quien emite el acto, es una autoridad administrativa o una autoridad judicial.

e. La gran mayoría de los amparos de garantías constitucionales presentados ante los tribunales, tienen como fundamento la supuesta violación del artículo 32 de la Constitución Política, que hace alusión al debido proceso.

7. Bibliografía

Leyes

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Código Judicial de la República de Panamá.
- Ley N°135 de 30 de abril de 1943 “Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa”, Gaceta Oficial N°9,097 de 12 de mayo de 1943.
- Ley N°38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, Gaceta Oficial N°24,109 de 2 de agosto de 2000.
- Ley N°53 de 30 de agosto de 2012 “Que deroga la Ley 32 de 1999, por la cual se crea la Sala Quinta de instituciones de garantía, se modifican artículos del Código Judicial y se dictan otras disposiciones”, Gaceta Oficial N°27,110-A de 30 de agosto de 2012.
- Ley 402 de 9 de octubre de 2023, “Que adopta el Código Procesal Civil de la República de Panamá. Gaceta Oficial 29887-A de 11 de octubre de 2023.

Convenios internacionales

- Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José.

Libros

- Barsallo J. Pedro A. Aspectos Procesales del Amparo de Garantías Constitucionales. Pp 25. 1996
- Batista Domínguez, Abilio. Los recursos Contencioso-Administrativos de Nulidad y Plena Jurisdicción. Manual Teórico-Practico. Panamá, 2019. 160 pp.
- Batista Domínguez, Abilio. Acciones y Recursos Extraordinarios. Panamá, 1999. 299 pp.
- Bernal, Manuel A.; Carrasco A., José A.; y Domingo C., Lastenia M.; Manual de Derecho Administrativo Panameño. Litho Editorial Chen S.A. 2013. 630pp
- Faúndez Ledesma, Héctor. El Sistema Interamericano de protección de los Derechos Humanos. Aspectos institucionales y procesales. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, página 3, Año 2004.
- Lao Santizo P. Acotaciones al amparo de garantías constitucionales panameño. Editorial Jurídica Sanvas. 1987. PP175
- Llobet Rodríguez, Javier. Acceso a la justicia y derechos humanos en Panamá. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, página 13, Año 2009.
- Pérez Jaramillo, Rafael. Criterios Jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre el derecho a la protección judicial y a la tutela judicial efectiva. Procuraduría de la Administración. 2021
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cuadernillos de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. No. 13: Protección Judicial / Corte Interamericana de Derechos Humanos, San José, C.R.: Corte IDH, 2021.
- El debido Proceso como un derecho humano. Instituto de Estudio e Investigación Jurídica (INEJ) Nicaragua. 2018.
- El amparo, Análisis Doctrinal y Jurisprudencial. Ministerio Público. Procuraduría General de la Nación. Centro de Investigación Jurídica Dr. Justo Arosemena, 2021, 107 pp.

Transparencia y topes a las donaciones privadas en las campañas políticas en el Código Electoral panameño. ¿Es suficiente nuestra regulación actual?



Obtuvo su Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas en la Universidad de Panamá en 1998. Fue asesor legal de la Dirección de Contrataciones Públicas y la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas, en 1998 y 1999. De 1999 a 2004, fue asesor legal de la Autoridad de la Región Interoceánica.

En 2004 obtiene una beca de la Unión Europea para realizar estudios de maestría en derecho administrativo en la Universidad Complutense de Madrid, y de postgrado en la Universidad de Salamanca.

En el año 2008 obtiene el título de Estudios Avanzados en Derecho Administrativo, y en el 2015 el título de doctor en Derecho con por la Universidad Complutense de Madrid, con énfasis en problemas actuales del Derecho Administrativo.

De 2008 a 2009 laboró en la Procuraduría de la Administración en el Departamento de Consultas.

Del 2010 al 2016, fue presidente Ejecutivo del Capítulo panameño de Transparencia Internacional.

En el campo académico, es profesor de derecho administrativo en la facultad de Derecho de la Universidad Santa María la Antigua, del Diplomado Virtual sobre Contratación Pública en el Marco de los Derechos Sociales Fundamentales organizado por el Grupo de Investigación en Derecho Público Global, facilitador del Diplomado en Gobernabilidad del Centro de Políticas Públicas de la Universidad de Panamá y en la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de Aden University. Es también miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.

Fundador y socio director de la firma CGA Abogados y Consultores y Abogado of Council de Aguilar Castillo & Love.

Es autor de diversas publicaciones.

Carlos Gasnell Acuña.

Abogado - Consultor

Transparencia y topes a las donaciones privadas en las campañas políticas en el Código Electoral panameño. ¿Es suficiente nuestra regulación actual?

Resumen

Las donaciones de fuentes privadas a las campañas políticas y sus límites, así como los topes generales al gasto electoral, desde hace décadas han sido objeto de constante debate por parte de los partidos políticos, y de organizaciones de la sociedad civil vinculadas de forma directa o indirecta a temas electorales, por los riesgos que representa la falta de una debida regulación de estos temas para el mejoramiento de la democracia.

Abstract

Donations from private sources to political campaigns and their limits, as well as general thresholds on electoral spending, have been the subject of constant debate for decades by political parties and civil society organizations directly or indirectly linked to electoral issues, due to the risks posed by the lack of proper regulation of these issues for the improvement of democracy.

Palabras claves

Tope electoral, Código Electoral, transparencia, donaciones, campañas políticas, partidos políticos, registros de donantes, financiamiento político.

Keywords

Electoral threshold, Electoral Code, transparency, donations, political campaigns, political parties, donor registries, political funding.

Las donaciones de fuentes privadas a las campañas políticas y sus límites, así como los topes generales al gasto electoral, desde hace décadas, han sido objeto de constante debate por parte de los partidos políticos, y de organizaciones de la sociedad civil vinculadas de forma directa o indirecta a temas electorales, por los riesgos que representa la falta de una debida regulación de estos temas para el mejoramiento de la democracia.

Manuel Villoria¹ en su libro “La Corrupción Política”, desarrolla un esquema donde señala, que el círculo vicioso de la corrupción política comienza con la “financiación corrupta de los partidos políticos”, y plantea, las razones por las cuales algunos países con corrupción sistémica, no pueden salir de este círculo.

Del mismo modo, el autor propone el esquema que representaría el círculo virtuoso de la ética pública y lo que debe hacer un país para entrar en él, y reducir sus elevados niveles de corrupción.

Al analizar el esquema propuesto en el círculo vicioso de la corrupción por parte del mencionado autor, nos percatamos que Panamá cuenta con gran parte de los problemas institucionales que impiden que salgamos de dicho círculo, y las razones por las cuales estamos muy lejos de entrar en el círculo virtuoso propuesto. Sin embargo, en este artículo nos vamos a enfocar fundamentalmente en el origen de dicho círculo vicioso, el cual descansa según este autor, en la financiación corrupta de los partidos políticos, lo que se traduce en la práctica, en el uso opaco y descontrolado de dinero, principalmente de fuentes privadas, por parte de los partidos políticos y sus candidatos, y de

¹ Villoria Mendieta, Manuel. “La Corrupción Política”. Editorial Síntesis S.A. 2006

los candidatos por la libre postulación, y en la falta de límites de los gastos en campaña, incluidos los de fuentes personales.

Si bien, la adopción de regulación al respecto no va por sí sola a reducir la corrupción política; con la aprobación de mecanismos de transparencia y tope de donaciones privadas, mientras se sigue debatiendo la posibilidad de que el financiamiento electoral sea fundamentalmente público (lo cual sería tal vez lo más saludable para nuestra democracia), se está enviando un claro mensaje de que queremos campañas electorales más equitativas, con menos posibilidades de captura de políticas públicas y de que el crimen organizado penetre las campañas electorales, en fin, con menos posibilidades de manipulación de la buena política.

Estas iniciativas son respaldadas por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificada por Panamá el 23 de septiembre de 2005, la cual invita a los Estados signatarios a considerar “la posibilidad de adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, en consonancia con los objetivos de la presente Convención y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos”.

Ante la inactividad de Panamá frente al incumplimiento de esta recomendación, la Comisión Nacional Pro Reformas Electorales; un ente conformado por diferentes sectores de la realidad nacional, incluidos los partidos políticos, que nace en 1997, con el ánimo de revisar, luego de cada elección, las reglas electorales contenidas en el Código Electoral a efecto de mejorarlas para el continuo perfeccionamiento de nuestra democracia; desde que se permitió la participación de organizaciones de la sociedad civil en dicha organización, empezó a exigir la incorporación en el Código, de normas que garantizaran transparencia en las donaciones privadas y topes para estas donaciones.

A través del Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales creado en el año 2010 (con cuatro votos dentro de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, luego de muchos años de tener solo derecho a voz, hasta alcanzar dos votos), se siguieron proponiendo normas relacionadas con dotar de mayor transparencia al sistema electoral. De hecho, el lema del Foro para promover las reformas propuestas en el año 2012, en concordancia con las exigencias contenidas en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción fue: “más transparencia más democracia”.

Las normas relacionadas con este tema, aprobadas por la Comisión en el año 2012, las cuales establecieron obligaciones de transparentar las fuentes de las donaciones privadas, topes a las donaciones individuales y el monto total de financiamiento privado, lo que incluía sanciones ejemplares en caso de violación a las normas y procedimientos establecidos, fueron rechazadas en primer debate por la Comisión de Gobierno en la Asamblea Nacional en dicho año.²

2 “Sección 3ª. Financiamiento Privado (Aspectos Relacionados con Transparencia).

Artículo 190-A. Los partidos políticos y candidatos están en la obligación de registrar todas las contribuciones privadas que reciban y los aportes de sus propios recursos para su funcionamiento y para las campañas, a través de cuentas bancarias y registros contables destinados a cada uno de estos propósitos, de acuerdo a la reglamentación que apruebe el Tribunal Electoral.

Artículo 190-B. Los candidatos en circunscripciones menores de cinco mil electores, quedan obligados a llevar únicamente los registros contables para el manejo de las donaciones que reciban de terceros y de sus propios recursos de acuerdo con la reglamentación que apruebe el Tribunal Electoral.

Artículo 190-C. La información correspondiente al origen de las contribuciones privadas que recauden o registren los partidos políticos y candidatos, deberá ser presentada al Tribunal Electoral hasta los sesenta días calendarios siguientes a la fecha en que se celebren las elecciones. Dicha información será de acceso público a través de la página web del Tribunal Electoral y custodiada por éste.

Artículo 190-D. Cada nómina presidencial, podrá gastar en la campaña electoral de fuentes privadas, una suma no mayor de treinta por ciento del monto del financiamiento público total, establecido por el Tribunal Electoral para el respectivo proceso electoral. Este tope incluye tanto el gasto de los partidos políticos como de los candidatos que integran la nómina.

Artículo 190-E. En una campaña electoral, cada candidato a Diputado, Alcalde, Concejal y Representante de Corregimiento,

No fue hasta el año 2017, luego de intensos debates, que se logró introducir en la normativa la obligación de los partidos políticos y de los candidatos, de

con su respectivo suplente, podrá gastar de fuentes privadas, un monto máximo que será calculado de la siguiente manera:

Se determinará el costo por elector, dividiendo el treinta por ciento del monto del financiamiento público total, entre la cantidad de electores que aparezcan en el padrón electoral preliminar nacional.

El tope de gastos se fijará por circunscripción electoral, multiplicando el costo por elector por la cantidad de electores de la respectiva circunscripción. En las circunscripciones plurinominales, la cifra obtenida en el numeral 2, de este artículo, se dividirá entre la cantidad de escaños a elegir, para determinar el monto máximo por candidato.

Para los candidatos a Alcalde, Concejal y Representantes de Corregimiento, se les permitirá una suma base de diez mil balboas, más el tope calculado para su respectiva circunscripción. El Tribunal Electoral en la fecha de apertura del proceso electoral, publicará los montos fijados para cada circunscripción electoral. Este tope de gastos incluye tanto el gasto de los partidos como el del candidato principal con su suplente.

Artículo 190-F. Ninguna nómina de candidatos a cargo de elección popular podrá recibir de una sola fuente individual, contribuciones privadas que excedan los siguientes porcentajes sobre sus respectivos topes de gastos privados:

Las Presidenciales, uno por ciento.

Las de Diputados, cinco por ciento.

Las de Alcaldes y Concejales, diez por ciento.

Las de Representantes de Corregimientos, veinte por ciento.

Artículo 190-G. Los topes de gastos de campaña y de donaciones se aplicarán a los candidatos de partidos políticos, desde la convocatoria de las elecciones primarias de sus respectivos partidos, hasta la fecha de las proclamaciones respectivas.

Artículo 190-H. Para el caso de los candidatos de libre postulación, los topes de gastos de campaña y de donaciones se aplicarán desde que el Director Nacional de Organización Electoral o el Regional correspondiente, emita la autorización para la inscripción de adherentes de la respectiva candidatura.

Artículo 190-I. Cuando hubiere que repetir la elección, el nuevo tope será el cincuenta por ciento del tope anterior; y el período para la aplicación de los topes será desde la fecha en que se convoque a la nueva elección.

Artículo 190-J. La violación a los topes de donación y gastos de campaña, constituye falta electoral y será sancionada con multa impuesta al candidato o al partido según corresponda, equivalente al doble del monto excedido e inhabilitación para el ejercicio de cargo público, para cargo directivo dentro de los partidos políticos, y para ser postulado a cualquier cargo en la siguiente elección. El candidato principal y suplente responderá solidariamente, por la multa impuesta, salvo que se demuestre la responsabilidad de uno de los dos.

transparentar todas las donaciones recibidas en campaña, y topes a las donaciones.

Lo aprobado con relación a la transparencia, se consignó en los siguientes artículos:

“Artículo 203. *Quedan prohibidos las siguientes donaciones o aportes a partidos políticos y a candidatos:*

1. *Los provenientes de personas jurídicas que no ejerzan actividades económicas dentro de la República de Panamá.*

2. *Las donaciones o los aportes anónimos, salvo los que se originen en colectas populares, los cuales serán reglamentados por el Tribunal Electoral.*

3. *Las donaciones o los aportes que provengan de gobiernos, personas u organismos extranjeros. Se exceptúan las donaciones o los aportes de partidos políticos, asociaciones internacionales de partidos y fundaciones extranjeras que están vinculadas con partidos o fundaciones nacionales, siempre que dichas donaciones o aportes no sean para campañas electorales.*

4. *Los provenientes de empresas donde el Estado sea accionista.”*

“Artículo 210. *Las nóminas están obligadas a presentar al Tribunal Electoral un informe de los gastos incurridos con el financiamiento privado, detallando la lista de donantes, quince días después de la elección. Dicha información será de acceso público a través de la página electrónica del Tribunal Electoral.*

Las nóminas también quedan obligadas a presentar la declaración jurada, aunque no hayan recibido contribuciones de terceros, señalando a este efecto los gastos incurridos con aportes de recursos propios.”

Lo referente a los topes a las donaciones de fuentes privadas, en los siguientes:

Artículo 211. *Para el desarrollo de las actividades descritas en el artículo 204 durante las campañas electorales para los cargos de alcalde y representante de corregimiento, se establece un tope al financiamiento privado*

de cinco balboas (B/.5.00) por cada elector, según el Padrón Electoral Preliminar de la circunscripción electoral que corresponda. Dicho tope no será menor de quince mil balboas (B/.15 000.00) para alcalde y para representante de corregimiento, no será menor de diez mil balboas (B/.10 000.00) ni mayor de ciento cincuenta mil balboas (B/.150 000.00). Para el cargo de diputado al Parlamento Centroamericano, el tope será de diez mil balboas (B/.10 000.00); para el cargo de presidente de la República, será de diez millones de balboas (B/.10 000 000.00) y para diputado, será de trescientos mil balboas (B/.300 000.00). Para el caso de doble postulación regirá un solo tope el cargo de mayor jerarquía.

Artículo 212. Para las primarias, los precandidatos podrán gastar en su campaña hasta un tercio del tope establecido en el artículo anterior; del cual hasta un 30 % podrá ser utilizado en propaganda electoral. En el caso de precandidatos por libre postulación, podrán gastar hasta dos balboas (B/.2.00) por firma de respaldo, desde su autorización para iniciar el proceso de recolección de firmas y hasta que sean reconocidos como candidatos.

Artículo 213. Cuando hubiera que repetir la elección, el nuevo tope será el 50 % del tope anterior; y el periodo para la aplicación de los topes será el de la campaña prevista para la nueva elección.

Artículo 214. Ninguna nómina de candidatos a cargo de elección popular podrá recibir de una sola fuente contribuciones privadas que excedan los siguientes porcentajes sobre sus respectivos topes de gastos:

1. Las presidenciales, 3 %.
2. Las de diputados, incluyendo a los del Parlamento Centroamericano, los alcaldes, concejales y representantes de corregimiento, 25 %.

Para aplicar este tope, la nómina restará lo que financie con recursos propios.

los partidos y candidatos, se consignó en un artículo, con la siguiente redacción:

Artículo 215. La no presentación de informes de ingresos y gastos de campaña será sancionada con multa de tres mil balboas (B/.3 000.00) y el exceso en el tope de estos será sancionado con una multa equivalente al doble de la diferencia de la suma excedida. La aplicación de este artículo se realizará bajo las normas de las faltas electorales.

Por medio de la Ley 247 de 22 de octubre de 2021, cuyo texto único fue aprobado por medio del acuerdo del Pleno del Tribunal Electoral 7-1 de 15 de febrero de 2022³, se modificaron algunos aspectos relacionados con el financiamiento privado. Con esta reforma, se mantuvieron las mismas prohibiciones existentes con relación a las donaciones o aportes a partidos políticos, precandidatos y candidatos. Respecto a las actividades que pueden ser financiadas con recursos producto de donaciones o propios, respetando los respectivos topes, tampoco hubo ningún cambio, respecto a lo aprobado en el año 2017⁴. En cuanto a avances con relación a límites y controles, respecto a lo aprobado en el año 2017, y en reformas previas, los mismos fueron muy tímidos. Si con anterioridad podía abrirse la cuenta destinada al manejo de las donaciones, los fondos de recursos propios y los del

3 Publicado en la Gaceta Oficial N°29,482-A el martes 22 de febrero de 2022.

4 **Artículo 204.** Las nóminas podrán financiar con recursos donados o propios, dentro de los topes señalados, actividades como:

1. Movilización.
2. Combustible.
3. Hospedaje.
4. Activistas.
5. Caravanas y concentraciones.
6. Comidas y brindis.
7. Personalización de los artículos promocionales que les entregue el partido o financiados con fondos públicos y privados, exceptuando la nómina presidencial en las elecciones generales.
8. Alquileres de locales, luz, agua, teléfono, Internet y celulares.
9. Propaganda electoral que está dentro de los topes que establece este Código, exceptuando la nómina presidencial en las elecciones generales.

Lo relacionado a los informes que debían presentar

subsidio electoral, en cualquier banco, a partir de la campaña para la elección de 2024, debe hacerse en una cuenta única del Banco Nacional o la Caja de Ahorros. Con relación al financiamiento privado que pueden recibir los partidos políticos, para las elecciones del 2019, estos podían recaudar hasta un 30% del monto que le correspondía del financiamiento público electoral, ahora este tope se calcula sobre la base de un tercio de la suma que le corresponde al partido que más financiamiento público preelectoral reciba.

La reforma introducida a partir de 2022, también obliga a que todos los gastos de campaña se paguen de esta cuenta. Esta sería una importante medida de control, si hubiese fiscalización efectiva y cruce de la información real del gasto de los partidos políticos.

En el caso de los partidos políticos, estos deben contratar los servicios de un Contador Público Autorizado debidamente registrado en el Tribunal Electoral, y los precandidatos y candidatos, tienen la obligación de llevar registros contables de los aportes recibidos y los gastos en los que incurra.

La facultad del tribunal de auditar las cuentas bancarias de los candidatos que manejan sus recursos propios y reciben contribuciones privadas, se mantiene con la reforma, sin embargo, no hay información estadística disponible en plataformas de acceso públicos, sobre la cantidad de auditorías realizadas, ni sobre las sanciones impuestas a los candidatos que han incumplido con esta obligación o lo han hecho de manera incompleta.

El artículo 240 del Código Electoral, con la reforma introducida en el año 2022, regula de manera mucho más exhaustiva el tema de la obligación de presentar informes de ingresos de gastos por parte de los partidos políticos y los precandidatos y candidatos a puestos de elección popular, haciendo más riguroso el proceso, y sancionando incluso con la no entrega de la credencial a quienes incumplan la obligación establecida en el Código en el plazo señalado.

Las sanciones se encuentran en los artículos 559 al 570 del Código Electoral y van desde multas por la

suma de B/.200.00 a B/.5,000.00., cálculos variables en función de las donaciones recibidas no reportadas, suspensión de inscripción de adherentes por dos años para los partidos políticos, sanciones también para los candidatos y partidos que sustituyan u oculten la identidad del verdadero donante, y para el donante que hizo la contribución a través de un intermediario⁵.

En cuanto a los topes a las donaciones privadas o utilización de fondos propios, no nos vamos a detener demasiado en ello. Son demasiado altos, en lo cual concordamos con Harry Brown (Brown, 2017) cuando señala, refiriéndose a la reforma de 2017 que: *“finalmente, en la Asamblea Nacional rompieron toda la lógica de austeridad y primacía de financiamiento público, independientemente de su monto, aprobando un máximo de cinco dólares por elector según circunscripción –diez veces superior al máximo propuesto por CNRE- y diez millones para cada campaña presidencial. Esos diez millones, que antes habían sido utilizados para costear toda la campaña, incluyendo muy importantemente la publicidad electoral, serán utilizados solamente en movilización, toda vez que la publicidad electoral será costeadá exclusivamente con dinero público”*. Cabe destacar, que en las reformas de 2022 se mantuvieron prácticamente los mismos topes aprobados en 2017.

La pregunta que cabe hacerse luego de analizar estos artículos, es si la regulación existente sobre financiamiento privado de los partidos políticos y las candidaturas individuales, tanto dentro de los partidos políticos, como a través de la libre postulación, es suficiente para hacer frente a los riesgos que representa el descontrol de dicho financiamiento para la democracia, partiendo de la posibilidad de que el crimen organizado penetre las campañas, los grupos de interés coopten o secuestren políticas públicas de antemano, lo cual no quiere decir, que no puedan hacerlo con posterioridad, luego de que el partido, o

⁵ **Artículo 570.** Se sancionará con multa del doble del monto recibido a los precandidatos, candidatos y partidos políticos en formación y constituidos, que reciban donaciones privadas a través de personas distintas al donante. Igual sanción será impuesta al donante que hizo la contribución a través de un intermediario.

sus candidatos, o el candidato por la libre postulación llegue al poder, o de que simplemente, dicho descontrol siga generando inequidad y desequilibrios en las campañas entre quienes tienen posibilidades de obtener ilimitados recursos de donaciones privadas o de fondos propios, y quienes no tienen esas oportunidades.

Una de las soluciones adoptadas recientemente, ante la imposibilidad de fiscalizar de forma efectiva el financiamiento privado, consistió en acortar el periodo de las campañas políticas, lo que no evita que el dinero ilícito y sin control sea utilizado, pero en teoría, dada las limitaciones de tiempo (noventa días), por más dinero que se tenga disponible para gastar, el acotado tiempo debe impedir que se cometan excesivos abusos, aunado a las prohibiciones contenidas en el artículo 465 del Código Electoral que señala expresamente como una causal de nulidad de una elección o proclamación, la entrega de regalos en efectivo o especie, o dádivas con el propósito velado o expreso de recibido respaldo en votos⁶.

Adicionalmente, la posibilidad de que un reportero ciudadano pueda exponer ante la opinión pública, cualquier actividad que pueda ser violatoria de las reglas de gastos de las campañas políticas, a través de las redes sociales, desde luego ayuda como un importante regulador externo, ante la imposibilidad de que el Tribunal Electoral pueda fiscalizar de manera efectiva las faltas y delitos electorales en que incurrir los partidos y candidatos durante las campañas.

Todo lo mencionado, desde luego, no imposibilita que se produzcan desequilibrios a través de la

6 **Artículo 465.** Toda demanda de nulidad a que hace referencia el artículo anterior, deberá estar basada en alguna de las causales siguientes:

1...

2...

11. La ejecución de actos de violencia o coacción contra los electores, de tal manera que se les hubiera impedido votar u obligado a hacerlo contra su voluntad. Se considera igualmente un acto de coacción las entregas, por sí mismo o por interpuestas personas, de dádivas, donaciones, regalos en efectivo o en especie y simulación de rifas, con el propósito velado o expreso de recibir respaldo en votos”.

contratación de activistas, movilizaciones, reuniones, cenas, brindis, y el propio día de la elección, cuando se requiere de una logística importante para cuidar el voto e incentivar de manera solapada a la gente a través de una excesiva presencia en los centros de votación, y una gran cantidad de transacciones que se realizan en efectivo, con pocas posibilidades de trazabilidad por parte del Tribunal Electoral.

La respuesta entonces a la interrogante planteada más arriba es sencilla: **¿La legislación existente, a pesar de las buenas intenciones que hay en su redacción, es insuficiente?**

Entonces, **¿cuál sería la medida suficiente para lograr objetivos a corto plazo que permitan que las campañas sean más equitativas y que se reduzcan realmente las posibilidades de que un candidato reciba apoyo del crimen organizado, o de un particular, persona natural o empresa, que quiera cooptar una política pública, a través de donaciones quedando secuestrada una campaña política y el futuro de una comunidad? Incluso, ¿cuáles serían las medidas a adoptar para el uso de fondos propios excesivos en una campaña política, que pueda causar los mismos desequilibrios descritos?**

La respuesta a estas interrogantes no es nada sencilla, de modo que vamos a hacer un recorrido por otros entornos, para determinar que han venido haciendo los países que han logrado avanzar con determinación, hacia un sistema que evite que el dinero opaco y los intereses particulares terminen empañando una campaña política en donde deberían elegirse las mejores propuestas electorales.

Podemos empezar achacándole la culpa al sistema electoral, el cual a pesar de existir buenos y honestos candidatos/as, estos debido a limitaciones presupuestarias, no pueden competir, ni dentro de su partido, ni a través de una candidatura de libre postulación. Por otro lado, está el sistema clientelar, que favorece a los candidatos en el poder, los cuales a pesar de la prohibición expresa contenida en el Código Electoral, se aprovechan de la norma para llevar a cabo ayudas con dinero público y de fuentes

no siempre identificables, fuera de los tiempos de la campaña electoral.

No obstante, lo indicado en el párrafo anterior, dadas las distorsiones del sistema, mientras estas se corrigen con una reforma constitucional, les corresponderá a las autoridades electorales seguir buscando alternativas para reducir las distorsiones descritas. La publicación de las donaciones recibidas ha representado un instrumento positivo para ordenar un poco la casa, pero en los informes solo aparece la información que quieren aportar los candidatos existiendo aún demasiadas posibilidades de omitir información.

En cuanto a los controles y topes a las donaciones privadas, el debate empieza por analizar si las fuentes actuales de financiamiento deben restringirse aún más o no, y si las limitaciones deben extenderse al periodo fuera de las campañas políticas.

Sobre el tema de los riesgos del financiamiento privado de las campañas políticas, y las diferentes alternativas de regulación, **Francisco Robles Rivera** en un interesante artículo titulado: “El derecho de Picaporte”⁷, en donde analiza el financiamiento privado de las campañas electorales en América Central, publicado en agosto de 2018 en la revista Nueva Sociedad, responde a la pregunta de ¿por qué invertir en campañas electorales?, desde el punto de vista del donante.

El autor del artículo, parte de la premisa de que la democracia cuesta dinero y que cada día cuesta mucho más, y que históricamente en la mayoría de los países de Centroamérica, estos gastos han sido cubiertos por el Estado, por el sector privado o por una combinación de ambos, donde los Estados financian gran parte de la parte operativa de los procesos electorales, mientras que el sector privado, incluido los fondos de los propios candidatos apoyan los procesos operativos de los partidos políticos.

⁷ Robles Rivera, Francisco (2018). El “Derecho de Picaporte”, financiamiento privado de las Campañas Electorales en América Central. Revista Nueva Sociedad N°276/Julio-agosto de 2018. Formato Digital.

En este contexto destaca, que “*el debate sobre por qué grupos privados o élites económicas financian los partidos políticos se ha decantado por señalar el interés de estos grupos en influir en la gestión de la política. El dinero de las campañas les garantiza acceso a los políticos, un **derecho de picaporte**. También les permite a estos grupos privados influir sobre los procesos de decisión, al garantizar fondos o amenazar con recortes de dinero a los partidos políticos cuando sus intereses privados están en juego. Esto incluye, a su vez, una predisposición o sesgo de los parlamentarios a apoyar proyectos legislativos que favorecen a grupos privados.*

El dinero les permite asimismo a estos grupos afianzar sus relaciones con partidos más afines a sus intereses, particularmente con los partidos a la derecha del espectro político. Si bien en competencias electorales reñidas o con pocos partidos muchos aportantes optan por financiar a varios partidos, los aportes tienden a ser mayores para los partidos de la derecha”.

En cuanto a por qué importa prestar atención al financiamiento privado de las campañas, este autor señala que “*el acceso a los fondos privados se ha convertido en un obstáculo tácito de participación electoral para aquellos partidos nuevos que no cuentan con fondos públicos, o para los partidos políticos con una agenda política distinta de la de los grupos privados. Es decir, el dinero ha limitado la competencia electoral. La restricción de fondos públicos y los filtros de interés de los fondos privados han aumentado en la región los incentivos para que partidos políticos recurran a fuentes ilegales, como por ejemplo el narcotráfico, para financiar sus campañas”.*

Si bien este artículo no analiza la situación en Panamá, las reflexiones sobre estado actual del financiamiento de las campañas políticas en Centroamérica de cara a la búsqueda de soluciones, pueden ser trasladadas a Panamá, toda vez que se reconoce que en la mayoría de los países, se avanzó en los últimos años

en materia de regulación del financiamiento privado de las campañas, prohibiéndose el financiamiento extranjero de las campañas y las donaciones anónimas, contemplándose sanciones de distinto tipo; económicas, penales y administrativas, sin embargo, se reconoce que estas son aún muy limitadas, lo que no elimina los incentivos para violar las normas, lo cual puede aplicar a la realidad panameña.

Daniel Zovatto, en la misma línea de Robles Rivera, en un artículo de su autoría titulado: “Dinero y Política en América Latina: una visión comparada” (Zovatto, 2006), también analiza los riesgos de no seguir avanzando en la regulación y los controles del financiamiento privado en las campañas políticas.

En este sentido, manifiesta estar de acuerdo con la introducción de límites a las contribuciones privadas, pero a la vez reconoce la dificultad de poder llevar a cabo un control efectivo de dichas contribuciones en la práctica, y sentencia que en América Latina gran parte del origen del dinero utilizado por los partidos y candidatos en las campañas electorales es hasta la fecha desconocido.

En este sentido, este autor vinculado por muchos años al Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional), ve como saludable la tendencia presente en varios países de la región, de prohibir los aportes de personas jurídicas, las contribuciones anónimas, así como todo tipo de contribuciones provenientes del extranjero, incluidas aquellas orientadas a apoyar las actividades de formación de los partidos, ya que la experiencia comparada demuestra que hay imposibilidad de controlarlas.

También menciona reformas adicionales que estaban en proceso de discusión en 2006, cuando fue publicado el artículo, pero que aún mantienen vigencia, ya que muchas están relacionadas con el tema de la efectiva fiscalización de las contribuciones privadas:

“Otras reformas actualmente en proceso de discusión en algunos países incluyen modificaciones adicionales a las arriba

señaladas, pero siempre dentro de la tendencia de fortalecer los mecanismos de fiscalización.

En este sentido cabe mencionar las siguientes:

(i) la conveniencia de lograr homogeneizar los procesos y regularizar la periodicidad de presentación de los informes;

(ii) hacer de las auditorías un ejercicio permanente y no coyuntural, ya que lo conveniente es que las mismas ayuden a evitar problemas y no se limiten tan sólo a constatar hechos ilícitos que ya han tenido lugar. Deben ser, en la medida de lo posible, intervenciones preventivas y no simples autopsias de lo ilícito;

(iii) dar la mayor publicidad posible a los resultados de las auditorías, así como a los informes presentados por los partidos, los cuales deben quedar disponibles para ser consultados por los propios partidos, por los medios de comunicación, por la ciudadanía, etc. En este sentido, algunos expertos proponen que los informes de los partidos sean auditados y dados a conocer antes de las elecciones y no como hasta ahora varios meses después, cuando su incidencia, en caso de violaciones a la ley electoral, queda muy limitada por el paso del tiempo;

(iv) mejorar la calidad de los registros de aportantes, haciéndolos más claros; y,

(v) establecer al interior de los partidos los “Consejos de Control Ético”, el manejo de los recursos a través del sistema financiero y no mediante transacciones en efectivo, así como la figura del “Mandatario Único Financiero” como responsable exclusivo del manejo de los dineros del partido”.

Algunas de estas medidas, de seguro serán discutidas en la Comisión Nacional Pro Reformas Electorales en cuanto sea convocada luego de las elecciones del 5 de mayo de 2024, y el orden de prioridad que se le brinde al tema del financiamiento privado de los partidos y candidatos, dependerá desde luego, del nivel de descontrol y despilfarro que se observe o se detecte en la actual campaña política. No obstante, más allá de lo que ocurra en la campaña, si considero que es importante debatir en dicho importante espacio de discusión los siguientes temas:

1. Las donaciones por parte de las sociedades anónimas o cualquier estructura que permita el anonimato de las donaciones. Actualmente la única limitación para las donaciones por parte de las personas jurídicas locales, es que estas estén operativas.

2. Las donaciones en efectivo. No hay regulación clara sobre este tema. Solo hay obligaciones de documentarlas con un recibo de donación y de transparentarlas, lo cual no garantiza que no provengan de fuentes ilícitas, al no provenir del sistema bancario donde hay más controles, pero siguen siendo insuficientes para quienes de forma planificada quieren burlar el sistema.

3. Las actividades realizadas por terceros a favor de partidos políticos y candidatos. Actualmente un grupo de interés o de apoyo a un partido o candidato puede organizar una actividad, comprar artículos promocionales, entre otras actividades, de forma paralela, sin que esto necesariamente se incluya en los informes de donaciones recibidas, al no haber una donación formal.

4. Recientemente, en el mes de noviembre de 2024, se declaró la inconstitucionalidad del “contrato ley”, entre el Estado panameño y la empresa Minera Panamá. Algunos sectores han cuestionado la posibilidad de que compañías que estén en esta situación jurídica puedan efectuar donaciones a partidos políticos y/o candidatos, lo que podría afectar futuras decisiones sobre estas empresas y en este caso, sobre el futuro de la minería en Panamá. Estas donaciones pueden ser cuestionables, pero si se cumple con el principio de transparencia y se declaran las donaciones de acuerdo con los procedimientos establecidos en el Código Electoral, nada puede impedir que una empresa que cuente con su respectivo aviso de operación realice las donaciones. El problema consiste en que los informes son publicados con posterioridad a la celebración de las elecciones, por lo que la ciudadanía no puede cuestionar las donaciones en el momento en que se efectúan. Este es un tema que debe ser discutido para encontrar una solución jurídica razonable.

5. Las donaciones provenientes de personas naturales o jurídicas (incluidos sus dignatarios y directores), que hayan sido condenadas por delitos dolosos o por actos de corrupción o blanqueo de capitales. Incluso, las personas que hayan participado en acuerdos de colaboración judicial o de pena, aceptando su responsabilidad en la comisión de delitos contra la administración

pública, delitos contra la seguridad colectiva, delitos contra el patrimonio económico o delitos contra la fe pública.

6. La forma en que se entrega la información sobre las donaciones recibidas, los fondos personales aportados y los gastos, de manera que se facilite el cruce de información, a fin de determinar la veracidad de las mismas.

Como se puede observar, sobre el tema del financiamiento privado y su debida fiscalización, todavía hay mucho por discutir, desde aprobar regulaciones más efectivas, hasta crear los mecanismos que garanticen una debida fiscalización y aplicación de sanciones ejemplares.

Mientras esto no ocurra, habrá quienes se vean tentados a burlar las normas y el sistema, en detrimento de quienes, si se esfuerzan por cumplir los límites y topes que señala la ley, y cuentan con estrictos protocolos para evitar el dinero ilícito y que los grupos de interés secuestren las decisiones políticas.

Por ahora, lo que se percibe, es que los partidos políticos y los candidatos no reportan ni todo lo que reciben, ni todo lo que se gastan, por diferentes razones, entre ellas, el miedo que tienen algunos donantes de ser expuestos, y que esto pueda generar represalias a futuro. Estos argumentos no serían válidos en un entorno de transparencia, en donde las donaciones fueran razonables, entregadas porque se cree en las propuestas de los partidos y candidatos, y no para recibir un retorno por la donación (de cualquier tipo), por esta razón, los topes deben ser revisados y reducirse significativamente.

Bibliografía

-Código Electoral.

-Ley 15 de 10 de mayo de 2005 “Por la cual se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción adoptada en Nueva York el 31 de octubre de 2003”, Gaceta Oficial 25,296 de 11 de mayo de 2005.

-Ley 247 de 22 de octubre de 2021 “Que reforma el Código Electoral de la República de Panamá” Gaceta Oficial 29,482-A de 22 de febrero de 2022.

-Brown, Harry. Trabajo preparado para su presentación en el 9º Congreso Latinoamericano

de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, 26 al 28 de julio de 2017. Disponible en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUlFVSUZPIjtzOjQ6IjIyNTciO30iO3M6MToiaCI7czozMjoiOWE5ZDgxYmEzMjRlMmU5NzhjYjA-4NTg4ZGNhMzJINjliO30%3D>

-Financiamiento político en Panamá: situación actual, tendencias de reforma y desafíos específicos. Revista Derecho Electoral N°29, primer semestre, 2020.

-Gasnell Acuña, Carlos. El círculo vicioso de la corrupción política en Panamá. REVISTA PANAMEÑA DE POLÍTICA - N°17, enero - junio 2014.

-Prats i Catalá, Joan. “De la Burocracia al Management y del Management a la Gobernanza. Institución Nacional de Administraciones Públicas, Madrid, 2005.

[-Robles Rivera, Francisco. “El derecho de picaporte”, Financiamiento Privado de las Campañas Políticas en América Central. Revista Nueva Sociedad, ISSN 0251-3552, N°. 276, 2018 \(Ejemplar dedicado a: Dinero versus democracia. Lobbies, corrupción y política\), págs. 152-153.](#)

-Villoria Mendieta, Manuel. “La Corrupción Política”. Editorial Síntesis, Madrid, 2006.

-Zovatto, Daniel. “Dinero y Política en América Latina: una visión comparada. Revista de Derecho Electoral, ISSN-e 1659-2069, N°2, 2006, 40 págs. Texto completo disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3988006>

Trato desigual injustificado en el cálculo del «décimo tercer mes» de los servidores públicos, a propósito de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 12 de enero de 2024.



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

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

Demetrio Dobras Ramos

Jefe del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación.

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

Trato desigual injustificado en el cálculo del «décimo tercer mes» de los servidores públicos, a propósito de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 12 de enero de 2024.

Contenido

1. Introducción. 2. Antecedentes. 3. Fundamentos de la sentencia de 12 de enero de 2024. 3.1. Igual bonificación por trabajo de igual valor: aplicación de los principios de igualdad y no discriminación. 3.2. Principio de progresión racional en materia de conquistas laborales. 3.3. Principios de igualdad y no discriminación en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. 3.4. Test de igualdad: ¿son categorías asimilables los trabajadores de los sectores público y privado? 3.5. Desmitificando la falacia de que el esfuerzo laboral de los servidores públicos no produce ingreso público. 3.6. Test de razonabilidad: inexistencia de criterio razonable que explique el trato desigual entre trabajadores de uno y otro sector. 3.7. Efecto multiplicador del aumento en el gasto público por el pago completo del «décimo tercer mes». 3.8. Algunas cifras de interés: distribución salarial de servidores públicos y retorno anual de beneficios esperados. 3.9. Repercusión del pago completo del «décimo tercer mes» en el presupuesto general del Estado. 3.10. Salario mínimo en comparación con el importe máximo para el cálculo del «décimo tercer mes». 3.11. Privación de un derecho adquirido por el transcurso del tiempo y por el servicio efectivamente prestado. 4. Referencias Bibliográficas.

Resumen

El Decreto de Gabinete 221 de 1971 estableció el «décimo tercer mes» en Panamá como una bonificación especial para los trabajadores, un derecho adicional al salario. Poco tiempo después, la Ley 52 de 1974 instituye el «décimo tercer mes» para los servidores públicos. La Corte Suprema de Justicia en pleno, mediante la sentencia de 12 de enero de 2024, declaró la inconstitucionalidad de una frase del numeral 1 y de todo el numeral 2 del artículo primero de la Ley 52 de 1974. Con esta decisión, se elimina el tope de PAB 550 que era utilizado como base para el cálculo de la bonificación de los servidores públicos que percibían un sueldo superior a dicho límite. En lo sucesivo, el cálculo de la bonificación se realizará tomando como base el salario real. La sentencia tiene valor de cosa juzgada y capacidad de vincular a los poderes públicos desde su publicación en la Gaceta Oficial. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia es importante, ya que cierra el debate sobre la diferencia de trato entre trabajadores del sector privado y del sector público, basada en el mero hecho de pertenecer a uno u otro sector, lo que contradice los principios de igualdad y no discriminación.

Abstract

Cabinet Decree 221 of 1971 established the "thirteenth month" in Panama as a special bonus for workers, an additional right to salary. A short time later, Law 52 of 1974 instituted the "thirteenth month" for public servants. The Supreme Court of Justice in plenary session, through the judgment of January 12, 2024, declared the unconstitutionality of a sentence of numeral 1 and all numeral 2 of article one of Law 52 of 1974. With this decision, the PAB 550 cap that was used as the basis for calculating the bonus of public servants who received a salary higher than this limit is eliminated. From now, the calculation of the bonus will be made on the basis of the actual salary. The judgment has the force of res judicata and has the capacity to bind the public authorities from the moment of its publication in the Official Gazette. The ruling of the Supreme Court of Justice is important, as it closes the discussion on the difference in treatment between workers in the private sector and the public sector, based on the mere fact of belonging to one or the other sector, which contradicts the principles of equality and non-discrimination.

Palabras claves

Décimo tercer mes, servidores públicos, trabajadores del sector privado, igualdad ante la ley, discriminación, trato diferenciado, inconstitucionalidad, progresión racional.

Keywords

Thirteenth month, public servants, private sector workers, equality, discrimination, differential treatment, unconstitutionality, rational progression.

1. Introducción

La eficiencia de las instituciones del sector público depende de muchos factores, como la existencia de una estructura salarial sólida y competitiva en el mercado laboral que permita atraer, motivar y retener a personal calificado. Hoy día, para asegurar la eficiencia de las instituciones del sector público, se hace necesario poner en práctica, entre otras acciones significativas, una política de salarios que elimine o reduzca las inequidades en los sueldos de los servidores públicos. La experiencia demuestra que los recortes salariales, lejos de mejorar la eficiencia, conducen a la desmotivación, el bajo desempeño y el retiro de la función pública.

De acuerdo con Schiavo-Campo (1997), una política de remuneración pública, para que sea realmente efectiva, debe considerar, como mínimo, cuatro grandes objetivos: primero, procurar la igualdad de remuneración por igual trabajo realizado en las mismas condiciones; segundo, garantizar que las diferencias salariales estén basadas exclusivamente en diferencias en el trabajo, en las responsabilidades y en las calificaciones; tercero, asegurar que los niveles de remuneración gubernamental sean comparables (aunque no iguales) a los del sector privado; y, cuarto, llevar a cabo una revisión periódica y sistemática de los niveles de compensación gubernamental para asegurar la validez continua del plan de compensación (p. xii).

En Panamá, el proceso de reclutamiento basado en un sistema de méritos sigue siendo uno de los más débiles de la región (González-Bustamante, 2018, p. 5). La fragilidad de las políticas de reclutamiento repercute negativamente en el régimen de retribución de los servidores públicos. En materia salarial todavía persisten grandes inequidades que contradicen el postulado consagrado en la Constitución, según el cual los servidores públicos deben percibir por sus funciones una “remuneración justa” (art. 302). Pese a todo, es preciso reconocer que se ha avanzado en el aumento del índice de desarrollo del servicio civil, en especial en lo que respecta a la generación de instrumentos normativos y técnicos de gestión de recursos humanos.

Unos pocos estudios sobre compensación de los

servidores públicos muestran que la asimetría salarial en Panamá es muy marcada (Cortázar Velarde et al., 2014, p. 37). En nuestro país, la inequidad salarial se presenta no solo entre servidores públicos de un mismo nivel jerárquico (inequidad horizontal), sino entre servidores de distintos niveles jerárquicos (inequidad vertical). Como resultado de la alta inequidad salarial interna, los servidores públicos de las instituciones recaudadoras y de control perciben sueldos sustancialmente superiores que los que devengan los servidores públicos del resto de las entidades del gobierno central, aun cuando desempeñen funciones de similar nivel y/o complejidad (Strazza, p. 197).

Sobre el tema de la gestión salarial de los servidores públicos, un estudio de la AECID y SICA deja ver que en Panamá no existe coherencia estratégica para abordar los problemas de inequidad interna y baja competencia salarial, debido a procesos no sostenidos en el tiempo, falta de visión estratégica, obsolescencia de los instrumentos, capacidad fiscal muy limitada y, sobre todo, alta politización y discrecionalidad de las decisiones salariales (Cortázar Velarde et al., 2014, p. 39).

En este marco de inequidad salarial cobra importancia la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 12 de enero de 2024, ya que con esta decisión se cierra un largo debate acerca de la diferencia de trato, sin razón objetiva que la justifique, entre trabajadores del sector privado y servidores públicos que perciben un sueldo por encima del umbral de PAB¹ 550 (anteriormente PAB 400 en el texto original de la ley), y entre estos y servidores públicos que devengan un sueldo inferior a ese umbral, basada tal diferenciación en el mero hecho de pertenecer unos al sector privado y otros al sector público, con lo cual se producía un trato que, en relación con el criterio utilizado para el cálculo del «décimo tercer mes», era menos favorable para los servidores públicos que el trato dispensado a los trabajadores del sector privado.

Precisamente, el hecho de que la Ley 52 de 1974 haya perdurado hasta el presente sin cambio alguno obligaba a que nuestro máximo tribunal de justicia constitucional inquiriera acerca de si la sola circunstancia de pertenecer al sector público, aunque

1 PAB es el código internacional ISO 4217 utilizado para designar al balboa.

el servidor público se encuentre en una situación comparable a la del trabajador del sector privado, podía constituir, por sí misma, una explicación razonable que justificara la desigualdad en la fórmula para el cálculo del «décimo tercer mes», en contraste con la establecida en el Decreto de Gabinete 221 de 1971, a la luz de los principios de no discriminación, igualdad ante la ley e igualdad de salario a trabajo de igual valor consagrados en los artículos 19, 20 y 67 de la Constitución Política.

Cuando en 2013 se presentó el proyecto de ley para la reforma de la Ley 52 de 1974, el Órgano Ejecutivo aceptó que había discriminación en el trato que recibían los servidores públicos y que dicho trato violaba el artículo 67 de la Constitución, habida cuenta de que las condiciones en que se hacía efectiva la bonificación para los servidores públicos no eran las mismas bajo las cuales se pagaba dicha bonificación a los trabajadores del sector privado. Una aceptación que, desde luego, no habría quedado sin contenido si en el proyecto de ley se hubiera decidido cambiar el estado de las cosas, haciendo cesar el tratamiento desigual injustificado.

Pese a que el tema había permanecido en la palestra pública desde hace algunas décadas, ni el Órgano Ejecutivo ni el Legislativo habían mostrado interés en ponerle fin a la cuestión. En 2002, en respuesta a la consulta que le formulara el legislador del Circuito 8-9 de aquella época, la Procuraduría de la Administración abordó el tema sobre la base de los siguientes argumentos: 1) los preceptos de la Constitución no dejan dudas acerca de que los trabajadores de ambos sectores, tanto el privado como el público, deben percibir igual remuneración en concepto de «décimo tercer mes»; 2) existe una evidente desigualdad entre los beneficios que el Decreto de Gabinete 221 de 1971 ofrece a los trabajadores del sector privado y los que la Ley 52 de 1974 ofrece a los servidores públicos; y, 3) esta desigualdad contraviene el principio de equidad y justicia social, en detrimento de los trabajadores del sector público (2002).

Pues bien, sobre la base del telón de fondo que acabo de exponer es que se procede a ponderar, en las siguientes líneas, la relevancia de la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en pleno, de 12 de enero

de 2024, no sin antes acotar que, si bien la regulación legal de la función pública en Panamá tiene sus propias particularidades, tal consideración no nos debe llevar a la errónea creencia de que tal regulación puede, al margen de los principios de igualdad ante la ley e igualdad salarial por trabajo de igual valor, moldear a su antojo las condiciones laborales del servidor público, sin considerar que este, como cualquier otro trabajador, cuenta con derechos y garantías fundamentales en su relación con el Estado-empleador.

2. Antecedentes

En Panamá, el «décimo tercer mes» se instituyó por medio del Decreto de Gabinete 221 de 1971 como una bonificación especial, un derecho adicional al salario, que debían pagar los empleadores a sus trabajadores, “por su contribución a los beneficios obtenidos por la empresa en el transcurso del año”. Surge como resultado de una política encaminada a “hacer justicia social a los trabajadores, y contribuir a que los empleadores retribuyan más justamente el trabajo aportado para la buena marcha de sus empresas”. Su pago se realiza en tres partidas cada año, y para su cálculo se toma en cuenta un día de salario por cada once días o fracción de trabajo efectivo, continuos o discontinuos. En sus inicios, la bonificación del «décimo tercer mes» también se aplicaba a las instituciones públicas que no recibían subsidios del Gobierno.

En diciembre de 1973, los servidores públicos cobraron una bonificación especial en concepto de décimo tercer mes, la cual consistió en el pago de un día de sueldo por cada once días o fracción de trabajo efectivo realizado durante el cuatrimestre comprendido entre el 16 de agosto y el 15 de diciembre de 1973. Al año siguiente se aprobó la Ley 52, mediante la cual se estableció el pago a los servidores públicos de una bonificación especial como un derecho adicional.

Quedaba en estos términos instituido el «décimo tercer mes» para los servidores públicos, el cual consistía en un día de sueldo por cada doce días o fracción de día de trabajo, calculado sobre el sueldo mensual percibido, tomándose como base, según el caso, la totalidad del sueldo respectivo, para los servidores

públicos que devengarán un salario mensual de hasta PAB 400, y la suma de PAB 400, para los servidores que devengarán un sueldo superior al tope de PAB 400.

Al igual que el «décimo tercer mes» establecido para los trabajadores del sector privado, la bonificación especial establecida por los servidores públicos se paga en tres partidas proporcionales. Para los efectos de esta bonificación, es servidor público “toda persona que presta servicios personales en una dependencia estatal en virtud de elección, nombramiento o contrato”. Con excepción del impuesto sobre la renta, las sumas provenientes de la bonificación no están sujetas a secuestros o embargos, ni gravámenes o deducciones de cualquier índole.

Fueron necesarios casi cuarenta años para que se produjera un cambio en el salario tope mensual. Así, en 2013 se aprueba la Ley 133, por la cual se modificó el artículo primero de la Ley 52 de 1974 en el sentido de establecer la suma de PAB 550 mensuales como base para el cálculo de la bonificación.

3. Fundamentos de la sentencia de 12 de enero de 2024

Lo primero que procede indicar es que la Corte Suprema de Justicia en pleno, en su sentencia de 12 de enero de 2024, declaró la inconstitucionalidad del numeral 2 del artículo primero de la Ley 52 de 1974, conforme fue modificado por la Ley 133 de 2013, y de la frase “Para los servidores públicos que devengan un salario mensual hasta quinientos cincuenta balboas (B/.550.00)”, contenida en el numeral 1 del artículo primero de la misma ley.

El texto del numeral 2 declarado inconstitucional indicaba:

“Artículo Primero: ...

...

2. Para los que devenguen un sueldo superior al indicado, se tomará como base únicamente la suma de quinientos cincuenta balboas (B/. 550.00) mensuales”.

En resumidas cuentas, lo que hace la sentencia es eliminar el tope de PAB 550, el cual servía de referencia para determinar si se tomaba como base

para el cálculo del «décimo tercer mes» la totalidad del sueldo del servidor público, para aquellos que devengarán un salario inferior al tope, o si se tomaba como base únicamente el monto de PAB 550, para los servidores que devengarán un sueldo superior a dicho monto. De ahí que, al haberse eliminado el tope de PAB 550, en lo sucesivo se deba tomar como base, para el cálculo de la bonificación, el salario real de los servidores públicos y no una porción de él, siempre y cuando, como bien se indica en la nota C-040-24, de la Procuraduría de la Administración, “la sentencia esté publicada en la Gaceta Oficial y se encuentren previstas las partidas correspondientes en el presupuesto, porque dicha sentencia tiene efectos hacia el futuro (“ex nunc”)” (2024, p. 5).

La sentencia fue publicada en la edición de la Gaceta Oficial n.º 29975-A de 23 de febrero de 2024. Como consecuencia de esta publicación, la sentencia tiene valor de cosa juzgada, con capacidad de vincular a los poderes públicos y producir efectos jurídicos generales desde su publicación. De acuerdo con el artículo 206 de la Constitución, las decisiones sobre inconstitucionalidad son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial. Hechas estas apreciaciones preliminares, pasará revista al manejo de razonamientos que utilizó la Corte para arribar a la decisión de declarar la inconstitucionalidad de una frase del numeral 1 y del numeral 2 del artículo primero de la Ley 52 de 1974.

3.1. Igual bonificación por trabajo de igual valor: aplicación de los principios de igualdad y no discriminación

Expresamente la Corte atribuye a los principios de igualdad y no discriminación el carácter de piedra angular del derecho internacional y, al mismo tiempo, el de derechos humanos más ampliamente reconocidos. Para respaldar esta afirmación, la Corte destaca que la igualdad ante la ley se encuentra establecida, entre otros instrumentos internacionales de importancia, en los artículos 2, 7 y 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) y el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas.

De igual forma, la Corte enfatiza en que la igualdad de tratamiento se encuentra consagrada en varios preceptos de nuestra Constitución Política, entre ellos los artículos 19 y 20, que disponen, respectivamente, que “[n]o habrá fueros o privilegios ni discriminación por razón de raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”, y que los “panameños y los extranjeros son iguales ante la Ley”. Subraya, asimismo, que la Constitución Política, al proclamar la igualdad como un valor superior del ordenamiento jurídico, no solo se limita a consagrar la igualdad en el plano del tratamiento jurídico en general, sino que también la integra a uno más específico: el plano laboral. En este aspecto, el artículo 67 de nuestra carta fundamental preceptúa que, “[a] trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde siempre igual salario o sueldo, cualesquiera que sean las personas que lo realicen, sin distinción de sexo, nacionalidad, edad, raza, clase social, ideas políticas o religiosas”.

A este respecto, la Corte reafirma su doctrina inveterada en la que se indica que la correcta interpretación del principio de igualdad ante la ley conduce a considerar que la ley, al regular determinados aspectos de la vida social, no impondrá, ante situaciones idénticas, tratamientos diferenciados. Es decir, la ley no puede regular en forma diversa, sin justificación objetiva y razonable, situaciones semejantes e iguales, porque estaría estableciendo arbitrariamente condiciones de ventajas o desventajas para los sujetos ubicados en la misma condición.

Para la Corte, la no discriminación por razón de nacimiento, sexo, raza, religión o cualquier otra condición personal o social es un derecho constitucional que se proyecta, también, en la relación laboral, habida cuenta de que tal principio prohíbe que los trabajadores sean susceptibles de ser discriminados, ya sea por razón del acceso al empleo o por sus condiciones de trabajo. En esta línea de ideas, la Corte recalca que la no discriminación tiene especial incidencia en los salarios, toda vez que el Estado, si bien es un ente de derecho público, en su relación funcional con el trabajador gubernamental mantiene la condición de empleador.

Según la Corte, nuestra Constitución reconoce la

condición del Estado como empleador en su artículo 65, cuando estatuye, en esencia, que “[a] todo trabajador al servicio del Estado o de empresas públicas o privadas o de individuos particulares se le garantiza su salario o sueldo mínimo”. En opinión del tribunal, para que este derecho constitucional llegara a convertirse de una mera declaración en un derecho material, tal como se le reconoce hasta bien entrado el siglo XXI, tuvo que desaparecer, con el paso del tiempo, la vieja distinción entre burócratas (funcionarios) y trabajadores (empleados), propia del constitucionalismo de inicios del siglo XX.

Teniendo en cuenta la perspectiva general de los principios normativos sobre la igualdad ante la ley, tanto en su aplicación amplia como en el caso concreto del derecho laboral, el máximo tribunal justicia arriba a la conclusión de que, si tal como lo dispone el artículo 67 de la Constitución vigente, el Estado está en la obligación de pagar el mismo salario por la prestación de un trabajo de igual valor, y si a ese mismo trabajador se le ha reconocido el mismo derecho de bonificación, no puede entonces existir un tratamiento distinto al momento calcular esa bonificación, con el pretexto de que el trabajador gubernamental y el particular pertenecen a sectores diferentes, pues ello sería una conducta manifiestamente discriminatoria. En este aspecto, la Corte recalca que no puede existir discriminación de los trabajadores que laboran como servidores públicos en relación con los trabajadores del sector privado con respecto al mismo derecho adquirido: el denominado «décimo tercer mes».

Para finalizar este apartado, he creído conveniente en este apartado traer algunas ideas sobre la discriminación laboral en Panamá, en particular la relacionada con los servidores públicos.

Sobre esta cuestión, Ayala Montero ha llevado a cabo varios estudios de interés. En uno de ellos (2021) atribuye la discriminación laboral a dos causas claramente identificables: una de índole política, cuya raíz es un sistema de gestión de los recursos humanos del Estado basado en el clientelismo político, en donde la estabilidad laboral depende de la supeditación al partido o a sus máximos dirigentes; la otra causa es de naturaleza ideológica, y se sustenta en la existencia de normas jurídicas fundadas en criterios

ius administrativistas que datan de la Revolución Francesa de 1789, según los cuales los trabajadores al servicio del Estado no tienen derechos sino deberes, porque la Administración lo es todo y el individuo no es nada (p. 14).

En un artículo de opinión (2013), el mismo autor reafirma que los motivos de esta discriminación pueden estar asociados a múltiples temas, como el género, la afiliación política, la afiliación sindical, el parentesco con las autoridades, la ubicación geográfica y la raza, o a razones de índole profesional (con o sin leyes especiales), institucional (presupuesto) y administrativo. En otro artículo (2019), el autor propugna por que se eliminen los tratos discriminatorios y las distorsiones salariales, para lo cual propone, como medida necesaria, que se redefina la *“relación entre las tradicionales concepciones administrativistas de las relaciones de trabajo existentes en la administración pública y el derecho del trabajo, o la justicia social”* (p. 12).

3.2. Principio de progresión racional en materia de conquistas laborales

Parece paradójico para la Corte que en el 2013 el Gobierno de ese entonces haya olvidado el principio de progresión racional aplicable en materia de conquistas laborales, pues en la Ley 133 de ese año mantuvo un criterio desfasado al conceder un incremento de tan solo PAB 150 al «décimo tercer mes» de los servidores públicos. Tal ironía resulta palpable si se lee el texto de la exposición de motivos de la Ley 133 de 2013, como así lo hizo el tribunal, quien pudo advertir, de entrada, que en las explicaciones que proporcionó la ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral no solo se reconocía la existencia de una desigualdad en materia de aplicación del «décimo tercer mes», sino también que tal desigualdad, por ser contraria al principio de igualdad contenido en el artículo 67 de la Constitución, transgredía la norma constitucional.

A sabiendas de la situación descrita más arriba, como indica la Corte en pleno, el legislador decidió, sin más, desatender el texto constitucional y el entorno constitucional de los Estados democráticos que fueron emergiendo a finales de los años ochenta y la década de los noventa.

Entendido en su justo sentido, el principio de progresión racional supone que el legislador, ante las necesidades que son ilimitadas en número, debe atender las necesidades de los trabajadores de manera progresiva y racional. Significa que las necesidades no deben ni pueden zanjarse de un solo golpe; lo contrario sería improvisar o poner parches que resuelven el problema del momento. Supone, también, que las necesidades deben resolverse de manera lógica y científica. El legislador, por sí solo, no está en condiciones de satisfacer estas necesidades; debe asesorarse de los especialistas, expertos u otras personas involucradas en el tema particular. En materia laboral se impone, por regla general, la progresividad y la racionalidad por los particulares intereses que están en juego. Para alcanzar este cometido, el legislador debe *“trabajar por etapas: primero lo indispensable, después lo útil, más tarde lo agradable y quizá algún día también lo superfluo”* (Russomano, 1955, p. 774).

3.3. Principios de igualdad y no discriminación en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

Para explicar mejor el alcance de los principios que figuran en los artículos 19 y 20 del texto fundamental, la Corte se ve precisada a recordar la doctrina general de ese tribunal sobre los principios de igualdad y no discriminación, plasmada en las sentencias de 8 de enero de 2004 y 14 de junio de 2013. En la primera, el Pleno explica que el principio de interdicción de manifestaciones discriminatorias *“se desdobra en dos manifestaciones: la existencia del principio de igualdad (artículo 20) y la prohibición de discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas (artículo 19), ambos de la Constitución Política”*.

En la misma sentencia se aclara que el principio de igualdad ante la ley no es un principio de igualdad matemática, ya que su recta interpretación conduce a que la ley, *“al regular determinados aspectos de la vida social, no introduzca, ante situaciones que son iguales, tratamientos diferenciados”*. Dicho principio entraña, además, en alusión directa al principio de proporcionalidad, que las diferenciaciones, *“para que sean lícitas constitucionalmente, tengan una base objetiva que conduzcan a la racionalidad del trato diferenciado, y que, además, sean razonables, con lo*

que se asienta en el principio de *“interdicción a la excesividad”*.

En su sentencia de 2004, la Corte recuerda que el tratamiento no discriminatorio implica un tratamiento igualitario de las personas naturales o jurídicas que se encuentren en una misma situación, objetivamente considerada, y que dicho tratamiento ha de estar referido a situaciones individuales o individualizadas; por esta circunstancia, según afirma el tribunal, las desigualdades naturales o que responden a situaciones diferenciadas caerían fuera del marco del trato no discriminatorio (v. sentencias de 11 de enero de 1991, de 24 de julio de 1994, de 26 de febrero de 1998 y de 29 de diciembre de 1998). Paralelamente, la sentencia se refiere al pronunciamiento de 29 de diciembre de 1998, en el que la Corte sostuvo que el alcance real del principio contenido en el artículo 19 de la Constitución es su carácter prohibitivo; es decir, dicho principio *“prohíbe la creación de privilegios entre personas naturales jurídicas o grupos de personas, que se encuentren dentro de iguales condiciones o circunstancias”*.

Por su parte, en la sentencia de 2013 se hace constar que el artículo 20 de la Constitución consagra la denominada «igualdad ante la ley», la cual se *“traduce en el derecho de toda persona a recibir del ordenamiento jurídico y de las autoridades el mismo trato y disfrutar de las mismas oportunidades”*. Esta igualdad ante la ley, en opinión del Pleno, no solo va dirigida al creador de la ley, sino que se extiende al aplicador y ejecutor de la ley. Con respecto a la interpretación que suele utilizar la Corte para delimitar el alcance del artículo 20 de la carta magna, explica la Corte que este artículo debe interpretarse en consonancia con el artículo 19 del texto constitucional, *“en el sentido de que las autoridades tienen el deber de dirigir sus actuaciones dispensando el mismo trato a todas las personas a las que sea aplicable una ley, sin hacer diferencia entre ellas por causa de su raza, nacimiento, discapacidad, clase social, sexo, religión o ideas políticas”*, lo que la Corte denomina como «igualdad en sentido formal».

Por último, la sentencia de 2013 aclara que el concepto de igualdad ha evolucionado notablemente, alejándose cada vez más de la igualdad formal, para dirigirse a un

concepto de igualdad material, real y efectiva, que se construye partiendo de la base de que la prohibición que la Constitución contempla es la de *“los tratos arbitrariamente desiguales, esto es, aquellos para los cuales no existe una explicación razonable que sustente el trato distinto o diferenciado”*.

3.4. Test de igualdad: ¿Son categorías asimilables los trabajadores de los sectores público y privado?

Antes de llevar a cabo un examen de igualdad para determinar si existía o no un trato diferenciado injustificado en la disposición acusada de inconstitucional, la Corte constata, en primer lugar, que los grupos sujetos a dicho examen son los empleados del sector público, por un lado, y los del sector privado, por el otro. En segundo lugar, el trato legal diferenciado entre estos dos grupos, incluso entre trabajadores del propio sector público, radica en que el numeral 2 del artículo primero de la Ley 52 de 1974, conforme quedó modificada por la Ley 133 de 2013, establece una fórmula para el cálculo del derecho al «décimo tercer mes» de forma diferente al tratamiento que el Decreto de Gabinete 221 de 1971 establece para los trabajadores de la empresa privada.

Dicha diferenciación consiste, en esencia, que la norma acusada establece un tope de salario para los servidores públicos que devengan un sueldo superior de PAB 550, siendo este último importe el que deberá tomarse como base para el cálculo del pago de la bonificación del «décimo tercer mes»; sin embargo, con respecto a los empleados del sector privado, observa la Corte que, independientemente del monto del salario percibido, para estos la base del cálculo siempre será un día de salario por cada 11 días de trabajo efectivo, tal como ocurre con los servidores públicos que devengan PAB 550 o menos.

A grandes rasgos, la cuestión que debía dilucidar la Corte en la acción de inconstitucionalidad sometida a su consideración, a la luz del concepto de igualdad expuesto en sus consideraciones preliminares, era si los numerales 1 y 2 del artículo primero de la Ley 52 de 1974, conforme quedó modificado por la Ley 133 de 2013, proveía un tratamiento diferenciado injustificado desde el punto de vista del acceso al «décimo tercer mes» que se debe pagar a los servidores

públicos con relación al pago del décimo establecido para el sector privado, o dicho en otras palabras, si existía una explicación razonable o una justificación legítima que sustentara el trato diferenciado entre los empleados del sector público y privado.

Refiriéndose a la cuestión relativa a si los trabajadores del sector público y los del sector privado son categorías comparables, es decir, si son categorías que se encuentran en situaciones asimilables a la luz del acceso al décimo tercer mes en igual proporción, la Corte revela, con total convicción, que nuestra legislación ha trascendido la vieja distinción entre derechos del sector privado y derechos del sector público. Tal como advierte el tribunal, los criterios que apuntan hacia una distinción entre ambas categorías de trabajadores ya fueron superados.

De este modo, la Corte refuta la opinión esgrimida por la procuradora General de la Nación, cuando hace alusión a que existe una distinción entre el sector público y privado. Si bien el máximo tribunal de justicia no niega que cada sector (público y privado) se rija por legislaciones distintas por razones funcionales, la verdad —recalca— es que tal distinción, por evidente que sea, no puede violentar el principio del efecto horizontal de los derechos humanos y su progresiva aplicación en materia de igualdad de trato a los trabajadores de ambos sectores.

Según la Corte, nuestra Constitución reconoce la condición del Estado como empleador en su artículo 65, cuando estatuye, en esencia, que “[a] todo trabajador al servicio del Estado o de empresas públicas o privadas o de individuos particulares se le garantiza su salario o sueldo mínimo”. En opinión de la Corte, para que este derecho constitucional llegara a convertirse de una mera declaración a un derecho material, tal como se le reconoce hasta bien entrado el siglo XXI, tuvo que desaparecer, con el paso del tiempo, la vieja distinción entre burócratas (funcionarios) y trabajadores (empleados), propia del constitucionalismo de inicios del siglo XX. Agrega que esta ausencia de distinción entre derechos del sector público y derechos del sector privado ha sido una cuestión de amplia discusión por la doctrina constitucional, y como sustento, cita la obra del tratadista José Luis Ugarte, quien sobre el particular

explica:

“... el mundo de las relaciones laborales y su regulación jurídica, con el mundo de los derechos fundamentales y su armadura constitucional, se acercarán, precisamente, cuando comienzan a desarrollarse procesos que vayan mitigando o deconstruyendo los obstáculos recién descritos: por una parte, la disolución de la suma divisió entre derecho privado y público a manos de la constitucionalización del derecho, y por otra el acercamiento del prototipo del ciudadano político (ex burocrata) con el del ciudadano laboral (ex obrero) mediante la doctrina del efecto horizontal de los derechos fundamentales y su progresiva aplicación a las relaciones laborales”.

Al no existir distinción entre derechos de uno y otro sector, la Corte se arriesga a declarar que ya no se puede hablar de dos conceptos dispares, ya que ambos quedaron refundidos en el concepto único de trabajador.

3.5. Desmitificando la falacia de que el esfuerzo laboral de los servidores públicos no produce ingreso público

Un problema clásico en materia de remuneración de los servidores públicos es cómo valorar el producto del trabajo de los servidores públicos, puesto que, en general, esa producción no es comercializable (Schiavo-Campo, 2002, p. 38). En términos generales, la productividad es la medida de la cantidad de producción generada por unidad de insumo. En algunos países se da por sentado que la productividad del sector público es el equivalente a cero ingresos en las finanzas públicas (Boyle, 2006, p. 4). Esto se debe, básicamente, a que la producción del sector público se ha medido como un valor igual al valor total de los insumos (productividad = insumos), pero este mecanismo de medición de la producción pública no es válido hoy en día, particularmente en un entorno de servicios públicos, en donde, en su mayor parte, no existen transacciones de mercado en los servicios suministrados a los ciudadanos.

Pero ¿cómo cuantificar, monetariamente hablando, el beneficio obtenido por una institución pública como consecuencia del trabajo de sus servidores

público? Este dilema del valor del servicio público como producto, lleva muchas veces a pensar que el trabajo de los servidores públicos no aporta nada al desarrollo del país. Esto es lo que yo llamo la falacia de la función pública improductiva. Precisamente, este error es el que pretende desmentir la Corte, cuando rebate el argumento de la Procuradora General de la Nación, según el cual el «décimo tercer mes» nació primero en el ámbito privado como una forma de beneficio para el trabajador por su contribución al desarrollo y enriquecimiento de la empresa. Contrario a este criterio, la Corte plantea que el trabajador del Estado también produce un ingreso al erario público con su esfuerzo laboral, ya que lo opuesto sería negar el valor agregado que el servidor público aporta.

En sustento de su postura, la Corte, apoyado en las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República, revela que, al año 2020, el total de servidores públicos era de 270 712 (290 463, según cifras correspondientes al año 2022; es decir, una cantidad tres veces mayor que la reportada en 1975). De acuerdo con la Corte, en la actualidad existen numerosos servicios que se benefician con subvenciones (p.ej.: transporte público, educación, administración de justicia, salud, etc.), y son, precisamente, los servidores públicos quienes permiten que esos servicios lleguen a la sociedad; esto demuestra, a juicio de la Corte, que el trabajo que estos realizan redundará en beneficio de la colectividad.

3.6. Test de razonabilidad: inexistencia de criterio razonable que explique el trato desigual entre trabajadores de uno y otro sector

En su examen de razonabilidad, la Corte arriba a la conclusión de que no hay en el numeral 2 del artículo primero de la Ley 52 de 1974, modificado por la Ley 133 de 2013, en comparación con los artículos primero y segundo del Decreto de Gabinete 221 de 1971, “ningún criterio relevante que explique por qué a los servidores públicos, que devengan un sueldo superior a los PAB 550, no se les permite recibir el pago del derecho al décimo tercer mes en base a su salario real, como ocurre en la empresa privada; sino que se establece un tope de salario sobre el cual se les calcula el pago de esta bonificación, lo que ocasiona un trato desigual y discriminatorio que no se encuentra justificado de conformidad con los

lineamientos constitucionales”.

Para que el trato diferenciado sea justificado debe perseguir un fin cónsono con el ordenamiento jurídico constitucional (finalidad legítima) y la diferencia debe ser adecuada a ese fin. En el caso que motivó la sentencia, la Corte debía determinar el objetivo del trato diferenciado, y una vez determinado, establecer si la diferencia se adecuaba a la finalidad perseguida (el llamado examen de adecuación). Si algún objetivo tuvo el trato diferenciado establecido en la ley, ello lo debió establecer el legislador en la propia ley, en las actas de discusión o en la exposición de motivos del proyecto de ley, pero como en este caso la Corte no pudo obtener copias de los trabajos preparatorios y antecedentes históricos de la Ley 52 de 1974, ni podía dicho objetivo inferirse claramente de la ley y su articulado, al final tuvo el propio tribunal que realizar un juicio valorativo que le permitiera encontrar la razón final de la ley.

3.7. Efecto multiplicador del aumento en el gasto público por el pago completo del «décimo tercer mes»

Con toda corrección, la Corte ha considerado acuciante en su sentencia —suponemos que por la especial naturaleza del tema— profundizar acerca de los efectos que habría tenido o podría tener el trato diferenciado injustificado dispensado en una norma, en particular el impacto negativo que dicho trato ha tenido en la economía de las casi 250, 000 personas que trabajan para el Estado, incluso aporta interesantes datos estadísticos para sustentar su posición.

Se ha dicho más arriba, siguiendo el criterio consolidado de la Corte, que la ley, ante situaciones que son iguales, no debe imponer tratos diferenciados. En esto radica la esencia del principio de igualdad ante la ley. Por eso, para evitar que se introduzcan en la ley tratos desiguales e injustificados, es menester que el legislador, en un ejercicio de evaluación ex ante —y por qué no, ex post—, vuelva su mirada hacia la calidad de la ley, es decir, hacia la eficacia y eficiencia de la ley. Para realizar esta tarea, el legislador debe tener en cuenta que, en el proceso de creación de una ley, el “acento debe ser puesto en lo que está antes de la ley: la evaluación prospectiva de las decisiones y de las políticas públicas, y lo que está

después: la reacción efectiva del comportamiento de los destinatarios a los incentivos que la propia norma establece, sus consecuencias y efectos económicos” (Mercado Pacheco, 2013, p. 98).

Toda ley tiene impacto en la sociedad. Una ley no es un documento de formulaciones vacías, desconectadas de la realidad. Si no se tiene en cuenta el impacto económico que a corto, mediano o largo plazo puede tener la ley, se corre el riesgo, como en el caso sometido a la consideración de la Corte, de violentar los elevados principios y postulados de la Constitución Política.

Cuando se extendió la bonificación a los servidores públicos se pensó que con esta medida económica se salvaría, utilizando las propias palabras del general Omar Torrijos, “a miles de niños, a miles de padres de familia, a miles de madres de familia de mucha penuria” (Royo, 1999, p. 207), y seguramente fue la tabla de salvación de un número significativo de servidores públicos que en aquella época percibía menos de PAB 400 al mes. Pero hoy, la situación económica de los servidores públicos, muchos de los cuales ejercen profesiones con funciones de igual valor que profesiones homólogas en el sector privado, demuestra que lo que fue una medida que benefició a muchos, se ha transformado en una medida que no ha hecho otra cosa que aumentar la brecha entre servidores públicos y trabajadores del sector privado.

Según datos de la Contraloría General de la República que figuran en la sentencia, en agosto 2022 la planilla estatal estaba compuesta de 249,673 servidores públicos en promedio. En sueldos brutos, la planilla del Estado representa PAB 403.689 mensuales y PAB 4.84 millones anuales más o menos. En cada partida del «décimo tercer mes» —tres partidas anuales—, si se mantenía la base del cálculo en PAB 550, el Estado estaría pagando en bonificación PAB 56.07 millones aproximadamente, lo que representa un desembolso anual de casi PAB 168.22 millones. En cambio, con la actual base para el cálculo luego de la declaratoria de inconstitucionalidad —o sea, la totalidad del sueldo del servidor público—, el Estado desembolsará PAB 134.56 millones, lo cual supone un gasto anual de PAB 403.68 millones. En total, concluye la Corte, el trato discriminatorio supone un perjuicio anual de

PAB 235.46 millones.

En la sentencia que nos ocupa, el tribunal controlador de la constitucionalidad entiende, con indudable razón, que el pago del derecho al «décimo tercer mes» como corresponde traerá como resultado una activación de la economía de mercado al aumentar el consumo de más de 250 000 servidores públicos actualmente afectados. Se reconoce, en la sentencia, que, aunque la medida tendrá un impacto en la planilla estatal, su aplicación traerá, a fin de cuentas, ventajas directas e indirectas para el Estado, y sus funcionarios absorberán ese aumento, impactando la realidad a través de un aumento de los impuestos que recaude el Estado, una mayor liquidez en el mercado y una mejora en el poder adquisitivo de los servidores públicos.

Naturalmente, no hay que olvidar la otra cara de la moneda. En este aspecto, las previsiones de la Corte apuntan a que, si se mantiene el cálculo del «décimo tercer mes» según la fórmula planteada en el artículo primero de la Ley 52 de 1974, como fue modificada por la Ley 133 de 2013, ello tendría un impacto negativo en la economía, ya que el Estado dejaría de percibir beneficios, tanto directos como indirectos. A modo de ejemplo, el tribunal prevé que habrá una reducción en las aportaciones a la seguridad social, el ITBMS también disminuirá a causa del aumento del consumo privado, caerán los ingresos en concepto de impuesto sobre la renta, el producto interno bruto disminuiría y habrá una pérdida de liquidez en el mercado interno.

3.8. Algunas cifras de interés: distribución salarial de servidores públicos y retorno anual de beneficios esperados

Para justificar su decisión de declarar inconstitucional una frase del numeral 1 y todo el numeral 2 del artículo primero de la Ley 52 de 1973, como fue modificada por el artículo 1 de la Ley 133 de 2013, la Corte hace un estimado de la proporción de servidores públicos afectados con la medida considerada por ese tribunal como discriminatoria. En ese sentido, los cálculos del tribunal colegiado comprueban que la referida discriminación alcanza a más del 98.29 % de los servidores públicos, pues solo al 1.71 % se le reconoce su derecho como corresponde.

Sirviéndose de la información suministrada por la Dirección de Planificación y Presupuesto del Órgano Judicial, la Corte ha podido determinar que los servidores públicos que perciben sueldo dentro de un rango menor de PAB 600 mensuales representan tan solo el 1.71 % del total de servidores públicos, mientras que el 32.97 % está en el rango de entre PAB 600 y PAB 999.99 mensuales, el 44.41 % en el rango de entre PAB 1000 y PAB 1999.99 mensuales, y el 20.91 % devengan sueldos por encima de los PAB 2000 mensuales. Con arreglo a esta misma información, solo el 0.6 % del monto total de la planilla se paga a servidores públicos que devengan menos de PAB 600 mensuales, el 18.1 % a los que devengan entre PAB 600 y PAB 999.99 mensuales, el 21.7 % a quienes perciben entre PAB 1000 y PAB 1999.99 mensuales y el 59.6 % a los que devengan más de PAB 2000 mensuales.

Otros datos de interés que aporta la Corte ponen al descubierto que la erogación adicional anual por parte del Estado, si no hubiera discriminación y se pagara el «décimo tercer mes» como corresponde —es decir, completo—, será de PAB 252 millones aproximadamente. Producto de este gasto adicional y del consumo estimado de casi PAB 214.51 millones, habrá un retorno anual de beneficios esperados de alrededor de unos PAB 89.22 millones, como resultado de impuestos directos e indirectos (PAB 15.01 millones en ingresos por ITBMS por aumento del consumo privado, y PAB 55.44 millones en aumento de las aportaciones a la seguridad social, y PAB 18.76 millones en utilidad estimada). Esto es lo que el tribunal describe como «efecto multiplicador del gasto», que se refiere al efecto incrementado que tiene sobre la economía el aumento del gasto público.

3.9. Repercusión del pago completo del «décimo tercer mes» en el presupuesto general del Estado

La Corte estima que el cumplimiento, sin discriminación, del derecho al décimo tercer mes de los trabajadores al servicio del Estado es una cuestión de planificación financiera por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y de los organismos competentes de elaborar los proyectos de presupuestos de cada institución del Estado. Este asunto no es nuevo en la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal de justicia. Al tratar la cuestión del pago de la prima de antigüedad,

la Sala Tercera también se refirió a la necesidad de una adecuada planificación financiera, destacando que, para tal fin, los *“entes estatales deben incluir las provisiones para afrontar el pago de las prestaciones laborales creadas por ley, en atención su asignación presupuestaria, a fin de llevar una Administración acorde, eficaz y posible, en virtud de la legislación vigente, tomando en cuenta en especial los artículos 268 y 277 de la carta magna, y demás disposiciones concordantes, que regulan el pago de emolumentos a los servidores públicos”* (sentencia de 15 de octubre de 2020. OCD c. Universidad de Panamá).

Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la cuestión del pago de prestaciones adeudadas o las que deban pagarse en virtud de cambios introducidos en la ley, no es una materia que deba tomarse a la ligera, por las importantes implicaciones que tal medida pueda tener en el presupuesto estatal. Ahora bien, es importante aclarar que el hecho de que los derechos económicos y sociales tengan una aplicación progresiva y deban ser económicamente sustentables para garantizar su plena efectividad, ello no significa que el Órgano Ejecutivo y las demás instituciones estatales deban aplazar indefinidamente su compromiso bajo pretexto de que su obligación y, por ende, su compromiso de lograr progresivamente la plena efectividad de un derecho económico y social —en este caso el derecho al décimo tercer mes— solo es posible *“en la medida de los recursos disponibles”*, tal y como lo indica el artículo 26 convencional.

Para que se puedan hacer efectivos los pagos del décimo tercer mes con base en el salario real y no con base en el tope que establecía la norma declarada inconstitucional, el asesor de la Administración, en nota C-040-24 de 4 de marzo de 2024, hace hincapié en que es necesario que se cumpla con lo que disponen los artículos 268, 277 y 278 de la Constitución y el artículo 292 de la Ley 418 de 29 de diciembre de 2023, que dicta el Presupuesto General del Estado para la vigencia Fiscal de 2024, los cuales precisan, grosso modo, que *“[n]o podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido autorizado de acuerdo con la Constitución o la Ley”, que las “salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el presupuesto respectivo”* y que *“[p]ara pagar las planillas adicionales, la entidad debe tener la*

disponibilidad presupuestaria para hacerle frente al pago y a las prestaciones correspondientes”.

Sobre la base de estos principios presupuestales, la Procuraduría deja sentado su criterio de que la ley del presupuesto del año 2024, aprobada el 29 de diciembre de 2023, no podía contemplar el pago de la diferencia entre esos PAB 550 y el salario real del servidor público, a la fecha de la declaratoria de inconstitucionalidad dispuesta en la sentencia de 12 de enero de 2024. En todo caso, señala la comentada nota, a los servidores públicos que tienen un salario superior a PAB 550 mensuales se les debe pagar con base en su salario real, siempre y cuando la sentencia esté publicada en la Gaceta Oficial y se encuentren previstas las partidas correspondientes en el presupuesto, porque dicha sentencia tiene efectos hacia el futuro (ex nunc).

3.10. Salario mínimo en comparación con el importe máximo para el cálculo del «décimo tercer mes»

La Corte alega que, a pesar del aumento del monto tope para el cálculo del «décimo tercer mes» en un 30 % (es decir, PAB 150), la verdad es que dicha cifra — que representa PAB 550— está por debajo del salario mínimo. Esta afirmación es correcta si se tiene en cuenta que, hasta antes de que se ampliara el monto límite en 2013, el salario mínimo mensual para los servidores públicos era de apenas PAB 325 (v. Decreto Ejecutivo 90 de 2008); es decir, por debajo del monto límite de PAB 400 establecido originalmente en la Ley 52 de 1974. Aun así, no debe pasarse por alto que el salario mínimo mensual fijado en 2016, que rige en la actualidad, asciende a PAB 600 (Decreto Ejecutivo 520 de 2016), y supera, por poco, el monto tope para el cálculo del «décimo tercer mes» que establecía el numeral 2 del artículo primero de la Ley 52 de 1974 antes de que fuera declarado inconstitucional por la sentencia que nos ocupa.

Detrás de ambos aumentos de salario mínimo (el de 2008 y el de 2016), la razón alegada por los gobernantes de aquellos años era el efecto del alto costo de la vida en los servidores públicos de más bajos ingresos. Aunque no podemos censurar la necesidad de ajustes salariales en tiempos de estrechez económica, resulta incomprensible que los reajustes a ciertos

complementos salariales, como el «décimo tercer mes» de los servidores públicos, no hayan experimentado a lo largo del tiempo profundos cambios para adecuarlos a la realidad económica de tiempos recientes. En toda política salarial, la revisión periódica de los salarios y de los complementos adicionales establecidos por ley es una materia obligada que nuestros gobernantes no pueden pasar por alto, máxime si se observa que, en el caso del «décimo tercer mes» de los servidores públicos, el cálculo se estableció en atención a una realidad salarial, en particular la del salario mínimo, distinta a la que existe en la actualidad, casi medio siglo después.

En 1974 el salario mínimo de los servidores públicos que ocupaban cargos no profesionales se situaba por debajo —y en exceso— del importe máximo de PAB 400. Así, por ejemplo, un maestro de escuela primaria sin título académico devengaba un salario base mensual de tan solo PAB 125.

No se puede negar que, en aquella época, el salario mínimo de la mayoría de los servidores públicos, en especial los de más bajos ingresos, se encontraba por debajo del monto tope de PAB 400. Es decir, el «décimo tercer mes» de un porcentaje significativo de servidores públicos, sobre todo los de menor ingreso, se calculaba sobre la base de la totalidad de su sueldo, según lo dispuesto en el literal ‘a’ del artículo primero de la Ley 52 de 1974. En consecuencia, si la finalidad de la ley era beneficiar a los servidores públicos más afectados por el alto costo de la vida, fijando un límite a quienes percibieran un sueldo superior al límite máximo, está claro que dicho fin no armoniza con una realidad en la que, como se indica en la sentencia, el 98.29 % de los servidores públicos devenga un sueldo base superior al monto tope.

Cabe recordar que las medidas salariales adoptadas en los primeros años de la década de los setenta, incluido el «décimo tercer mes» para los servidores públicos, se implementaron con el único fin de que los trabajadores de los sectores público y privado pudieran encarar el alza de los precios, lo que a su vez incrementó sustancialmente el costo de vida. Recordemos que la crisis del petróleo de 1973 afectó la economía mundial, y para enfrentar esta crisis, el Gobierno tuvo que poner en práctica medidas de

gasto público para garantizar la tranquilidad social.

Solo por mencionar algunas medidas salariales de interés, en el período comprendido entre 1973-1974 se fijó la escala de sueldos del personal docente del Ministerio de Educación (Ley 22 de 1973); se aumentaron los sueldos a médicos y odontólogos (Ley 78 de 1973); se aumentaron los sueldos mensuales previstos en cargos públicos creados por ley, y se creó la escala de sueldos de los médicos especialistas y generales, profesores de colegios nocturnos oficiales y profesores universitarios al servicio del Estado (Ley 32 de 1974); se aumentaron los salarios ordinarios devengados por trabajadores al servicio de empleadores particulares (Ley 33 de 1974); y, se dictaron medidas de protección del sueldo del servidor público (Ley 92 de 1974).

3.11. Privación de un derecho adquirido por el transcurso del tiempo y por el servicio efectivamente prestado

Sostiene la Corte, en la sentencia que comentamos, que como el «décimo tercer mes» es un derecho que se adquiere con el simple transcurso del tiempo y el servicio laborado, una disposición que establezca un tope para el cálculo de la bonificación que ha de pagarse implica privar al servidor público de un ingreso que ya ha sido obtenido y que, en cierta medida, ya hace parte de su patrimonio. A propósito de este argumento, el artículo tercero de la Ley 52 de 1974 señala que, para los efectos de esta ley y, por supuesto, para los efectos del sueldo mensual percibido por el servidor público, “*tendrán el carácter días trabajados aquellos en que el servidor público haya laborado de manera efectiva y, además, aquellos en que haya uso de vacaciones, licencia por gravidez, licencia por razón de riesgo profesional o licencia por enfermedad*”.

Esta constatación que hace la Corte es interesante, ya que pone en contexto la razón de ser del derecho otorgado en beneficio del servidor público. Así, si un servidor público, por el transcurso del tiempo y el servicio prestado, se hizo acreedor, como contraprestación por ese tiempo y servicio, del sueldo establecido en su nombramiento, más los ajustes que hubiera recibido, no pareciera justificado que el referido servidor público (que prestó un servicio equivalente a la totalidad de su sueldo, salvo las

sumas percibidas por trabajos realizados en horas extras, gastos de representación, dietas, viáticos y cualquier otra remuneración extraordinaria) solo reciba, en concepto de bonificación especial, un monto equivalente a una porción del sueldo total. En efecto, como bien lo expone la Corte, el servidor público está siendo privado de la otra parte de su sueldo, para la cual también dedicó tiempo y servicio efectivo.

Para justipreciar en su correcta dimensión este criterio de la privación de un derecho adquirido, ha de tenerse en cuenta lo manifestado en la propia sentencia con respecto al principio de igual salario por trabajo de igual valor. Es decir, si no existe, tal y como se expone en la sentencia, justificación alguna para que se le niegue al trabajador del Estado una misma bonificación por trabajo de igual valor que el realizado por uno del sector privado, al no existir diferencias entre ambas categorías de trabajadores, y si el servidor público tiene derecho a una bonificación por el solo transcurso del tiempo y por los servicios efectivamente prestados, es evidente, pues, que al trabajador del Estado se le está privando de un derecho adquirido.

4. Referencias bibliográficas

-AYALA MONTERO, C. (2002). Unificación de la legislación laboral del sector público y privado [Tesis de maestría. Universidad de Panamá]. Repositorio Institucional Digital de la Universidad de Panamá.

-AYALA MONTERO, C. (2013, junio 29). [Las discriminaciones laborales. La Estrella de Panamá.](#)

-AYALA MONTERO, C. (2021). [La discriminación laboral en el sector público panameño. En Paradigmas y retos del ámbito socio laboral en Panamá 2017. Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral.](#)

-AYALA MONTERO, C., Terreros Barrios, N., Nieto, D., González de Prado, E., Rascón, E., Aguilar, M., Hernández, A., García, A., & Del Cid, M. (eds.). (2019). [Segundo informe sobre la situación del trabajo en Panamá, año 2019. Universidad Especializada de Las Américas.](#)

-BOYLE, R. (2006). Measuring public sector productivity: Lessons from international experience (35; CPMR Discussion Paper). Institute of Public Administration.

-CORTÁZAR VELARDE, J. C., Lafuente, M., & Sanjinés, M. (eds.). (2014). [Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América](#)

Latina (2004-13). BID.

-COVADONGA, F. M. D. V. (2019). Igualdad y no discriminación de trabajadores con contrato de duración determinada en el ámbito del sector público: La jurisprudencia del TJUE en relación a España. *Revista Española de Derecho Europeo*, 71, 151-200.

-GONZALEZ-BUSTAMANTE, B. (2018). Civil Service Models in Latin America. In: Farazmand, A. (eds.) *Global encyclopedia of public administration, public policy, and governance*. Springer, Cham.

-OECD. (2020). Panorama de las administraciones públicas América Latina y el Caribe 2020. OECD Publishing.

-PACHECO, P. M. (2013). Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos. Anales de la Cátedra Francisco Suárez, 47, 85-108.

-PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN. (2024). Consulta formulada por el Sindicato de Trabajadores de la Contraloría General de la República [Nota C-040-24].

-PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN. (2002). Consulta formulada por el legislador del Circuito 8 9 [Nota C-262-02].

-ROYO, A. (1999). El pensamiento del general Omar Torrijos Herrera. En *¡Tratado Fatal! El pensamiento del general Omar Torrijos Herrera*. Autoridad del Canal de Panamá.

-SCHIAVO-CAMPO, S., Tommaso, G., & Mukherjee, A. (2002). Government employment and pay in global perspective: A selective synthesis of international facts, policies and experience. World Bank.

-STRAZZA, L. (2012). Informe de Panamá. En *Informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana* (pp. 187-220). AECID y SICA.

-VÍCTORRUSSOMANO, M. (1955). Fundamentos del derecho del trabajo. *Revista de Trabajo*. 7-8

Formato de Habeas Data

ACCIÓN DE
HABEAS DATA

SOLICITUD DE ACCESO A
INFORMACIÓN PÚBLICA

HONORABLE MAGISTRADO PRESIDENTE DEL PRIMER TRIBUNAL SUPERIOR DEL PRIMER DISTRITO JUDICIAL DE PANAMÁ.

Yo _____, mayor de edad, sexo , mayor de edad, cédula/pasaporte de identidad personal No. _____ domicilio en _____, teléfono residencial _____,

(lugar donde recibo notificaciones, correspondencia)
oficina _____, celular _____, correo electrónico _____, concuro respetuosamente a su despacho, con el objeto de promover ACCIÓN DE HABEAS DATA, con la finalidad de garantizar el ejercicio de Derecho de Acceso a la Información Pública, prevista en la ley, en contra de _____, conforme los hechos que detallo a continuación:
(nombre de funcionario y cargo)

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

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

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

TERCERO: Que la información solicitada es de acceso público, conforme lo establecen los artículos 9, 10 y 11 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002.

CUARTO: Que en consecuencia presento Acción de Habeas Data, (explicar brevemente las razones)

PRUEBAS: En calidad de tal(es) presento, el recibido de la solicitud entregada, el día _____ de _____ de 20____.

FUNDAMENTO DE DERECHO: Artículo 43 de la Constitución Política de la República de Panamá; Ley 6 de enero de 2002 "Que dicta normas para la transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones".

Panamá _____ de _____ de 20____.

Nombre: _____ Cédula o pasaporte: _____

Nota: Saque copia de este formulario, una vez lo firme, a fin que de que se selle su recibido como constancia de presentación, si no recibe respuesta en treinta (30) días calendario.

ACCIÓN DE HABEAS DATA

SOLICITUD DE ACCESO A INFORMACIÓN DE
CARÁCTER PERSONAL (Rectificación y Protección,
Supresión, Eliminación).

HONORABLE MAGISTRADO PRESIDENTE DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Yo _____, mayor de edad, sexo , cédula / pasaporte de
identidad personal No. _____ domicilio en
_____, teléfono residencial _____,

(lugar donde recibo correspondencia o notificaciones)
oficina _____, celular _____, correo electrónico _____, concuro a su
despacho, con el objeto de promover ACCIÓN DE HABEAS DATA, con la finalidad de garantizar el
ejercicio de mi Derecho de Acceso a la Información Personal que reposa en los archivos de la
_____, a cargo de _____

(nombre de la institución, oficina) (nombre del titular)
previsto en la ley y que no se me ha entregado, conforme a los hechos que detallo a continuación:

PRIMERO: El día _____, concurrí a _____,
(fecha en que presentó la solicitud) (oficina en que presentó la petición)
con el propósito que (informe brevemente en que consistió la solicitud de acceso a información personal) :

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

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

TERCERO: Que los artículos 42 de la Constitución Política de la República de Panamá y 3 de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, establecen el derecho a solicitar o acceder a la información personal, contenida en bases de datos o registros públicos o privados y a requerir su rectificación y protección, corrección, supresión o eliminación.

CUARTO: Que en consecuencia, la Acción de Habeas Data se presenta (explicar brevemente las razones)

PRUEBAS: En calidad de tal(es) presento, el recibido de la solicitud entregada, el día ____
de _____ de 20__ .

FUNDAMENTO DE DERECHO: Ley 6 de enero de 2002 "Que dicta normas para la transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones".

Panamá ____ de _____ de 20__ .

Nombre: _____ Cédula o pasaporte: _____

Nota: Saque copia de este formulario, una vez lo firme, a fin que de que se selle su recibido como constancia de presentación, si no recibe respuesta en treinta (30) días calendario.

Instructivo para los autores

1. Publicación de los ensayos.

La Procuraduría de la Administración, publicará cuatrimestralmente la Revista Digital de contenido jurídico titulada “Lex Nostra”, producto del aporte literario/intelectual de todos y cada uno de los Abogados de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica e invitados Especiales, que escribirán artículos de actualidad; además, de otros colaboradores institucionales o externos, que deseen hacer uso de este medio, para incorporar un tema inédito de su autoría, en materia de derecho administrativo.

El objetivo de la revista es acercar el derecho administrativo al ciudadano e igualmente promover la producción de artículos académicos de corta extensión, así como de interés para el foro y la academia, redactados en un lenguaje sencillo y de fácil comprensión.

2. Criterios para la selección y aprobación de artículos.

Los criterios de selección de los manuscritos estarán basados en los siguientes aspectos:

- a. Pertinencia del tema con el eje temático de la revista;
- b. Originalidad (inédito; no podrá presentarse un artículo, que ya haya sido publicado con anterioridad);
- c. No deben haber sido publicados en medios impresos ni digitales (total o parcialmente).

El manuscrito debe estar de acuerdo con la temática y enfoque de la revista y cumplir con los requerimientos establecidos en el Instructivo para los autores.

Los artículos serán sometidos al rigor de una revisión temática por el Consejo Editorial de la revista y una vez aprobados, se notificará a los autores el resultado que podrá ser:

Negado: no acepta apelación,

Suspendido: el Consejo Editorial indicará al autor sus recomendaciones, quien deberá atenderlas para que su artículo sea publicado.

Aceptado: El artículo será publicado sin mayores modificaciones.

Los artículos aceptados se programarán para publicación, lo cual será informado al autor.

3. Información sobre el autor.

Es indispensable incluir nombres y apellidos del autor, lugar y/o área de trabajo (especialidad académica, de tenerla); debe incluir una fotografía reciente tamaño carné de medio cuerpo tomada de frente en formato JPG.

El articulista, debe enviar en un documento aparte, un resumen corto de su hoja de vida actualizada al correo electrónico de la revista; el cual será colocado como referencia del autor, en su publicación.

4. Sobre el artículo a publicar.

El tema del manuscrito debe enmarcarse dentro del área de conocimiento general y específico declarado en

la Revista y señalado para el número particular para el cual se convoca.

Con relación al envío del artículo, el autor debe enviarlo al correo electrónico: sconsultas@procuraduria-admon.gob.pa en las condiciones establecidas.

Con relación a la estructura de los artículos, éstos deberán incluir el título; bibliografía; resumen analítico de no más de 100 palabras que se incluirá al inicio del mismo. Un resumen de palabras claves, en español. Se debe evitar en todo lo posible, las faltas ortográficas, de puntuación, gramaticales y de sintaxis.

Los artículos deben cumplir con el formato siguiente:

1. Tamaño: carta 8 y ½ x 11;
2. Fuente: calibre light 12 puntos;
3. Interlineado 1.5;
4. Procesador Word;
5. Extensión de un mínimo de ocho (8) y máximo de doce (12) páginas, incluidas las referencias bibliográficas.

Las normas de citación de la Revista, son una adaptación de las normas de la American Psychology Association (APA), en lo referente principalmente a estilo, citación, referenciación y presentación de figuras y tablas.

Los títulos y subtítulos, deben ir numerados con el sistema decimal 1, 1.1; 1.2; 1.3, 2, 2.1; 2.2; 2.3, 3; 3.1, 3.2, 3.2.1. Así mismo, los títulos no se deben escribir con mayúscula cerrados y/o sostenidos, solo se escriben con mayúscula inicial.

Las figuras y tablas, fotografías, imágenes y gráficos, deben tener numeración consecutiva, título y su respectiva fuente.

Respecto de las referencias bibliográficas, éstas, se deberán incluir al final del escrito y deben organizarse por orden alfabético. No se debe incluir bibliografía que no fue utilizada en el artículo.

Comité Editorial

