

Lex Nostra

“Derecho Administrativo al servicio ciudadano”

Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica

Año 3, Edición 8, Diciembre 2025



Revista cuatrimestral,
ISSN 2953-3228 (Edición digital)
ISSN 3072-9947 (Edición impresa)

Sistema Estatal
de Radio y Televisión

sertv
DIGITAL

- Buena Administración y Procedimiento Sancionador
- Régimen de Asociaciones Público-Privadas: su naturaleza jurídica y aplicación en Panamá
- El recurso laboral contra el trabajo forzoso: entre la norma y la realidad

directorio
latindex

www.procuraduria-admon.gob.pa

Nota del editor

Jorge A. Berrocal Siles-Meléndez

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

Felicitaciones a todo el equipo del Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV)

¡20 años de producción nacional, al servicio del Estado panameño!

Con suma y grata satisfacción, la Revista Jurídica Lex Nostra dedica su portada en la Edición No. 8 a una institución distinguida y exitosa como lo es el Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV), que inició como la Estación de Televisión Nacional SERTV. Esta institución tiene una historia que comenzó en 1967 como una estación de circuito cerrado de la Universidad de Panamá. Sin embargo, fue el 22 de enero de 1978 cuando inició oficialmente sus emisiones como Canal 11, en colaboración con el Ministerio de Educación de Panamá, hasta el año 2004.

Aunque el contenido de la revista Lex Nostra es de carácter jurídico, a lo largo de todas sus ediciones hemos procurado destacar, por mérito propio, momentos y acontecimientos de carácter nacional que representan un motivo de orgullo patrio. Desde la sapiencia del gran jurista romano Ulpiano, hasta la figura de José Dolores Moscote, padre de la jurisdicción contenciosa administrativa en Panamá; desde el derecho al voto en nuestras elecciones recientes, hasta la primera Junta Provisional de Gobierno en 1903. También hemos resaltado hitos emblemáticos como la majestuosidad del Palacio de Bellas Artes, sede de la Procuraduría de la Administración; la histórica transferencia del Canal de Panamá en 1999; y la importante creación de la Ley No. 38 de 2000, entre otros momentos que han sido portada en nuestras ediciones con un enfoque dinámico y creativo.

En esta ocasión, queremos destacar la importancia que ha tenido, desde su creación, el Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV). Su principal objetivo ha sido servir como medio para la formación, integración y difusión de la cultura, así como apoyar a las instituciones estatales y privadas en la divulgación de valores históricos, étnicos, espirituales, cívicos y morales. La misión de SERTV de planificar, producir y emitir una programación educativa, cultural, informativa, entretenida, innovadora y de calidad, ha permitido ejercer a diario una cultura democrática, ofreciendo una experiencia multicultural que contribuye a la transformación social, eleva la autoestima de los panameños y promueve el desarrollo sostenible del país.

A los respetados miembros del Consejo Directivo y a todos los colaboradores que integran la gran familia de SERTV, les extendemos nuestras más sinceras felicitaciones en su 20º aniversario, de parte del Comité Editorial de la revista Lex Nostra. Que sigan contribuyendo con éxito a la educación y cultura de Panamá.



Lex Nostra
"Derecho Administrativo al servicio ciudadano"
Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica
Año 3, Edición 8, Diciembre 2025

Revista cuatrimestral,
ISSN 2953-3228

Sistema Estatal de Radio y Televisión

- Buena Administración y Procedimiento Sancionador
- Regimen de Asociaciones Público-Privadas: su naturaleza jurídica y aplicación en Panamá
- El recurso laboral contra el trabajo forzoso: entre la norma y la realidad

latindex
www.procuraduria-admon.gob.pa

Título: El Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV), en la actualidad, opera dos canales de televisión pública: SERTV Canal 11 y SERTV Deportes Canal 24 en Tigo, además de tres emisoras de radio: Nacional FM, Nacional AM, Crisol FM y sus plataformas digitales.

El canal surgió en 1967 como una estación de televisión de circuito cerrado de la Universidad de Panamá. Posteriormente, el 22 de enero de 1978, inició sus emisiones oficiales como Canal 11, con el Ministerio de Educación como entidad encargada de su administración. En sus primeros años, la programación fue producida por la Universidad Nacional Autónoma de México y la Embajada de Japón, quienes donaron sus programas a la estación. Tras la caída de la dictadura militar, el canal fue renombrado como RTE y, en 1996, pasó a denominarse RTVE.

En 2004, el canal fue reestructurado y dejó de pertenecer al Ministerio de Educación. Mediante la Ley 58 del 28 de diciembre de 2005, se creó formalmente como una entidad de Derecho Público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en su régimen interno, con el objetivo de promover la divulgación de las políticas culturales y educativas del Estado panameño uniendo a RTVE Canal 11, ya con el nombre de SERTV con Radio Nacional FM como Sistema Estatal de Radio y Televisión.

Fotografía: Fachada del edificio del Sistema Estatal de Radio y Televisión (SERTV).

Fecha: diciembre 2025

Técnica: Fotografía.

PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACIÓN

GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

JOSÉ A. ÁLVAREZ
SECRETARIO GENERAL

EMILY BRAVO
SUB SECRETARIA GENERAL

COMITÉ EDITORIAL

JORGE A. BERROCAL SILES-MELÉNDEZ	JEFE DE LA SECRETARIA DE CONSULTAS Y ASESORÍA JURÍDICA
DIDACIO CAMARGO	JEFE DE LA OFICINA DE RELACIONES PÚBLICAS
DEMETRIO DOBRAS RAMOS	JEFE DEL DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN JURÍDICA E INVESTIGACIÓN
MARÍA ISABEL SAMANIEGO	Jefa del DEPTO. DE ARCHIVO Y BIBLIOTECA ESPECIALIZADA
GISEL ALEJANDRA OLMEDO	ABOGADA DE SECRETARIA DE CONSULTAS Y ASESORÍA JURÍDICA Y COORDINADORA DE LA REVISTA LEX NOSTRA

ASISTENCIA TÉCNICA

JOICE ESCALA	OFICINA RELACIONES PÚBLICAS
MARIO BEJERANO	DEPARTAMENTO DE SOPORTE TÉCNICO
SAMUEL SÁNCHEZ	DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS Y DESARROLLO

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

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

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

Revista Digital

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

Índice

Buena Administración y Procedimiento Sancionador

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (España) 6

El recurso laboral contra el trabajo forzoso: entre la norma y la realidad

Édgar V. Cascante Zúñiga (Costa Rica)..... 13

Evolución legal y social de la prima de antigüedad en el sector público de Panamá

Odilio Sánchez..... 22

Régimen de Asociaciones Público-Privadas: su naturaleza jurídica y aplicación en Panamá

José F. Luque Díaz 28

Alcance de la Ley 316 de 18 de agosto de 2022, respecto a los beneficiarios finales de personas jurídicas contenidas en el Sistema Privado Único de Registro de Beneficiarios Finales de la Superintendencia de Sujetos Obligados No Financieros

Miguel de Jesús Rodríguez Guerra..... 38

La aplicación del principio de la buena fe en el Derecho Administrativo

Gisel Alejandra Olmedo 45

Las fianzas en el ordenamiento jurídico panameño y su eficacia en la protección del interés público

Vladimir Gabriel Matías Román..... 51

Colecciones Jurídicas

Los representantes de Panamá en la génesis de la Constitución colombiana de 1886

Demetrio Dobras Ramos 58

Instructivo para los Autores 67

Buena Administración y Procedimiento Sancionador

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

Director del Grupo de Investigación de Derecho Público Global.
Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.
Catedrático de la Facultad de Dereito de la Universidade da Coruña, España.

<https://orcid.org/0000-0001-9641-5419>



El Ius Puniendi del Estado se expresa, como es sabido, a través del Derecho Penal para los ilícitos penales y del Derecho Sancionador para los ilícitos administrativos. En ambas ramas del Derecho Público, es menester tener presente que los principios y valores del Estado social y democrático de Derecho deben tener pleno acomodo y auténtica proyección. Ello significa que los principios generales del Derecho, especialmente los de proporcionalidad, presunción de inocencia, juridicidad, tipicidad, mínima intervención o, por ejemplo, favor libertatis, han de jugar de manera muy precisa y concreta en el régimen jurídico de la potestad sancionadora y, especialmente, en el procedimiento sancionador.

El procedimiento administrativo sancionador es una modalidad de procedimiento administrativo en el que, por sus especiales características, la buena administración es especialmente aplicable. Primero, porque estamos en presencia de procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales y, segundo, porque quien está llamado por la norma a su resolución debe actuar, bien sea órgano colegiado o unipersonal, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, a la norma y a los principios generales del derecho, a la norma y a los valores éticos. Y para que ello sea posible, como muy bien razona

el profesor Pierino Stucchi, debe ser imparcial objetivamente.

Realmente, la imparcialidad es consecuencia de esa objetividad con la que la administración pública, y todos sus agentes, deben actuar en todo momento y circunstancia. La imparcialidad objetiva es, ciertamente, una exigencia de una buena administración. Buena administración que trae su causa de una nueva forma de comprender y entender el derecho administrativo en su conjunto y, por tanto, el derecho sancionador.

En efecto, el Derecho Administrativo del Estado social y democrático de Derecho, es un Derecho del poder público para la libertad solidaria de las personas, la ordenación racional de los asuntos de interés general según la justicia, un ordenamiento jurídico en el que las categorías e instituciones públicas han de estar orientadas al servicio objetivo del interés general. Por tanto, la objetividad, expresión de la racionalidad, es una cualidad intrínseca del orden administrativo y, por ende, del funcionamiento mismo de las administraciones públicas.

El Derecho Administrativo moderno, parte de la consideración central de la persona y de una concepción abierta y complementaria del interés general, entendida desde la concreción, la

motivación, la vinculación a la dignidad humana y a la participación ciudadana. El interés general ya no es un concepto que define unilateralmente la administración, sino que ahora, en un Estado que se define como social y democrático de Derecho, debe determinarse, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional en una sentencia de 7 de febrero de 1984, a través de una acción articulada entre los poderes públicos y los agentes sociales.

Tratar sobre buena administración constituye una tarea que ha de estar presidida por los valores cívicos, y correspondientes cualidades democráticas, que son exigibles a quien ejerce el poder en la administración pública a partir de la noción constitucional de servicio objetivo al interés general. Es decir, tal y cómo he señalado en mi libro “El buen gobierno y la buena administración de instituciones públicas”, es menester que ese poder sea ponderado, moderado, equilibrado, realista, eficaz, eficiente, socialmente sensible, cooperativo, atento a la opinión pública, dinámico y compatible.

El nuevo Derecho Administrativo, que parte de la idea de servicio objetivo al interés como suprema tarea encargada a la Administración pública, incorpora una nueva visión del sentido de las instituciones, categorías e instituciones de nuestra disciplina. Por ejemplo, los dogmas de la ejecutividad y ejecutoriedad de la actuación administrativa han de ser replanteados desde la luz que proyecta el principio, y derecho fundamental de la persona, de la tutela judicial efectiva. En los casos en los que sea menester ejercer la potestad de modificar los contratos, será necesaria una previa declaración motivada, argumentada, de la propia Administración explicando las razones que aconsejan en el caso concreto tal poder. Y en materia de potestad sancionadora, las exigencias de motivación

en todas y cada una de las decisiones discrecionales deben estar debida y dignamente motivadas. Ahora la administración no dispone de una posición de supremacía por definición, a prior, que le permite operar en un mundo de exorbitancia. Ahora los poderes han de estar previstos expresamente, ya no hay poderes implícitos.

En realidad, el nuevo Derecho Administrativo nos plantea una nueva funcionalidad de la institución de la motivación, que ahora tendrá una mayor relevancia, especialmente cuando de acudir a las cláusulas exorbitantes se trate. La razón de esta nueva manera de contemplar el Derecho Administrativo se encuentra en la centralidad de la persona y en su derecho fundamental a una buena administración. Concepto que, para nosotros, en nuestro Derecho, podría resumirse diciendo que *“la buena administración es aquella que actúa en todo caso al servicio objetivo del interés general”*.

Instituciones señeras del Derecho Administrativo, como las potestades de que goza la administración para cumplir con eficacia su labor constitucional de servir con objetividad los intereses generales (ejecutividad, ejecutoriedad, “potestas variandi”, potestad sancionadora...), requieren de nuevos planteamientos, pues evidentemente, nacieron en contextos históricos bien distintos y en el seno de sistemas políticos también bien diferentes. Y, parece obvio, la potestad de autotutela de la administración no puede operar de la misma manera que en el siglo XIX por la sencilla razón de que, el sistema democrático actual parece querer que el ciudadano, el administrado, ocupe una posición central y, por tanto, la promoción y defensa de sus derechos fundamentales no es algo que tenga que tolerar la administración sino, más bien, hacer posible y facilitar.

El presunto imputado en un procedimiento administrativo tiene, además del derecho a la presunción de inocencia que tan bien analiza el Doctor Pierino Stucchi en su obra, el derecho fundamental a una buena administración del procedimiento sancionador, a que el procedimiento se conduzca de forma objetiva, contradictoria, con pleno respeto al principio de presunción de inocencia y que sea resuelto en un plazo razonable.

La centralidad de los ciudadanos en el sistema del Derecho Administrativo ha permitido que, en la Unión Europea, la Carta Europea de los Derechos Fundamentales haya reconocido el derecho fundamental de los ciudadanos europeos a la buena administración pública, concretado en una determinada manera de administrar lo público caracterizada por la equidad, la objetividad y los plazos razonables. En este marco, en el seno del procedimiento, y con carácter general, la proyección de este derecho ciudadano básico, de naturaleza fundamental, supone la existencia de un elenco de principios generales y de un repertorio de derechos ciudadanos que, en el procedimiento administrativo, adquieren una relevancia singular. Estos derechos componen, junto con las consiguientes obligaciones, el estatuto jurídico del ciudadano ante la administración pública.

En el marco del respeto al ordenamiento jurídico en su conjunto, la Administración pública sirve con objetividad al interés general y actúa, por lo que se refiere al procedimiento administrativo sancionador de acuerdo con los siguientes principios:

- Primero, **principio de juridicidad**, en cuya virtud toda la actuación administrativa se somete plenamente al ordenamiento jurídico del Estado.

- Segundo, **principio de servicio objetivo a los ciudadanos**, que se proyecta a todas las actuaciones administrativas y de sus agentes y que se concreta en el profundo respeto a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, especialmente a los presuntos inculcados.
- Tercero, **principio de racionalidad**, que se extiende especialmente a la motivación y argumentación que debe servir de base a la entera actuación administrativa.
- Cuarto, **principio de proporcionalidad**: las decisiones administrativas serán proporcionadas al fin previsto en el ordenamiento jurídico, se dictarán en un marco de justo equilibrio entre el interés general y el interés particular, y se evitará, limitar los derechos de los ciudadanos a través de la imposición de cargas o gravámenes irracionales o incoherentes con el objetivo establecido.
- Quinto, **principio de ejercicio normativo del poder**, en cuya virtud los poderes se ejercerán, única y exclusivamente, para la finalidad prevista en las normas de otorgamiento, evitándose especialmente el abuso de poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general.
- Sexto, **principio de imparcialidad e independencia**: el personal al servicio de la administración pública deberá abstenerse de toda actuación arbitraria o que ocasione trato preferente por cualquier motivo y actuar en función del servicio objetivo al interés general, prohibiéndose la participación de dicho personal en cualquier asunto en el que él mismo, o personas o familiares próximos, tengan cualquier tipo de intereses o pueda existir conflicto de intereses, principio que

perfectamente enmarca el concepto de imparcialidad objetiva.

- Séptimo, **principio de relevancia**, en cuya virtud las actuaciones administrativas habrán de adoptarse en función de los aspectos más relevantes, sin que sea posible, como fundamento de la decisión que proceda, valorar únicamente aspectos de escasa consideración. Así, de esta manera, la decisión sobre el expediente sancionador ha de atender a los aspectos centrales de la presumible comisión de la infracción, evitándose que se resuelva de acuerdo con aspectos circunstanciales o de menor entidad.
- Octavo, **principio de coherencia**; las actuaciones administrativas serán congruentes con la práctica y los antecedentes administrativos salvo que, por las razones que se expliciten por escrito sea pertinente en algún caso apartarse de ellos.
- Noveno, **principio de buena fe**, en cuya virtud las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento legal de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.
- Décimo, **principio de confianza legítima**, en cuya virtud la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración en el pasado.
- Undécimo, **principio de asesoramiento**; el personal al servicio de la administración pública deberá asesorar a los ciudadanos sobre la forma de presentación de las solicitudes y su tramitación.
- Duodécimo, **principio de responsabilidad**, por el que la Administración responderá de las lesiones en los bienes o derechos de los ciudadanos ocasionados como consecuencia

del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general. Las autoridades y sus agentes asumirán las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el ordenamiento jurídico. Igualmente, la administración pública rendirá cuentas de sus actuaciones y publicará las evaluaciones de sus unidades.

- Decimotercero, **principio de transparencia y acceso a la información de interés general**: el funcionamiento, actuación y estructura de la administración ha de ser accesible a todos los ciudadanos, que pueden conocer la información generada por las Administraciones públicas y las instituciones que realicen funciones de interés general.
- Decimocuarto, **principio de protección de la intimidad**, de forma que el personal al servicio de la administración pública que maneje datos personales respetará la vida privada y la integridad de las personas, prohibiéndose el tratamiento de los datos personales con fines no justificados y su transmisión a personas no autorizadas.

Y, finalmente, de gran aplicación al procedimiento sancionador, el principio de debido proceso, en cuya virtud las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.

La forma en el Derecho Administrativo encuentra su máxima realización, como es lógico, en el procedimiento administrativo, y en especial en el sancionador. En efecto, el procedimiento administrativo es pura forma, pero forma animada por la objetividad y el respeto a la ley y al derecho, que deben presidir todo su régimen y que deben traducirse en el resultado final, la resolución que pone fin al mismo procedimiento.

En el procedimiento administrativo moderno incardinado en un Estado social y democrático de Derecho, este itinerario a través del que se realiza y manifiesta externamente la voluntad de la administración pública, debe estar impregnado de los principios anteriormente mencionados hoy, lamentablemente en tantas latitudes, dominados por un formalismo excesivo o por un rigorismo que ahoga cualquier atisbo de compromiso axiológico.

El procedimiento administrativo, como cualquier otra categoría jurídica, debe producirse y debe realizarse al servicio objetivo del interés general con sometimiento pleno a la ley y al derecho. En efecto, el procedimiento es un instrumento, no un fin. Debe estar al servicio objetivo del interés general, con plena sujeción a la ley y al derecho, que, como sabemos, confirman la naturaleza instrumental de las técnicas jurídico-administrativas.

En efecto, el servicio que se presta a través del procedimiento sancionador a la comunidad debe ser objetivo. La objetividad debe presidir el camino, el itinerario completo a través del cual se explicita la voluntad administrativa. Es decir, el procedimiento administrativo, encarnación del Estado de Derecho social y democrático de Derecho, debe estar impregnado en todas sus fases, desde su inicio hasta su terminación, por la objetividad, por la racionalidad, evitando la arbitrariedad. Finalmente, en el transcurso del procedimiento administrativo sancionador, la resolución en que se concreta la voluntad administrativa debe estar guiada por el interés general. Ese es el fin del procedimiento sancionador: el servicio objetivo al interés general y por eso el órgano resolutor debe estar imbuido, material y formalmente, de imparcialidad objetiva.

En realidad, si bien la contradicción en el procedimiento administrativo sancionador no tiene el alcance que, en el proceso judicial, es verdad que en la fase de audiencia se pueden, se deben, contrastar las observaciones y aportaciones del presunto inculpaado casi como si de un proceso penal se tratara.

En un Estado de Derecho, la exigencia de objetividad con la que debe conducirse la propia administración, y todos y cada uno de los agentes, debe plasmarse en todas sus manifestaciones de voluntad. Como los actos administrativos son la principal expresión de la voluntad administrativa, en ellos deberá aparecer de alguna manera el sello de la objetividad, cuya forma más sencilla es incorporar en su exteriorización los argumentos en los que se ha basado la administración para dictar el acto administrativo en cuestión. Y, obviamente, para que el resultado sea objetivo, quien resuelve debe estar capacitado para transmitir objetividad.

Una consecuencia de la imparcialidad objetiva del órgano resolutor en los procedimientos sancionadores, es la motivación que debe acompañar a la sanción impuesta. Tal y como ha precisado el Tribunal Constitucional del Reino de España en su sentencia de 16 de junio de 1982, la motivación es necesaria para el debido conocimiento del contenido del acto por los interesados y para la posible defensa de sus derechos. Por ello, debe realizarse con la amplitud necesaria para tal fin, pues solo expresando las razones que justifiquen la decisión, es como puede el interesado después alegar cuanto le convenga para su defensa, sin subsumirse en la manifiesta indefensión que proscribió el artículo 24.1 de la Constitución, también extensivo a las resoluciones administrativas sancionadoras. Más adelante, el propio Tribunal Constitucional, en sentencia 14/1991, dispuso que la motivación

de los actos discrecionales garantiza que se ha actuado racionalmente y no arbitrariamente; permite un adecuado control de los actos discrecionales, exigiéndose una motivación suficiente, que al menos, exprese apoyo en razones que faciliten conocer cuáles han sido los criterios fundamentales de la decisión.

La motivación, lo acabamos de señalar, es una manifestación, como pocas, de la objetividad a la que está condicionada la acción administrativa, precisamente por el sentido racional del servicio al interés general que debe expresar toda manifestación de la actuación administrativa. Desde una perspectiva amplia, el artículo 103 de la Constitución española, al mandar que la actividad administrativa refleje siempre el servicio objetivo al interés general, está obligando, insisto, a que todos los actos administrativos, también obviamente los discrecionales, sean un exponente de ese servicio objetivo al interés general. Y si así debe ser, como todos estamos de acuerdo, entonces resulta que la motivación, así considerada, ha de ser una característica propia que distinga a los actos administrativos de otras categorías jurídicas.

La motivación no es pura formalidad, no es sólo fórmula de estilo, es la expresión más equilibrada que existe en el Derecho Administrativo entre forma y valor jurídico. La motivación es, en mi opinión, una obra de artesanía jurídica que expresa el compromiso de una Administración pública, y de sus agentes, por elaborar y confeccionar actos administrativos en el marco del Estado de Derecho, dotados de la objetividad que es característica indeleble del actuar administrativo. Pienso que la temperatura democrática de una administración pública se mide, entre otros factores, por el grado de calidad de la motivación de los actos administrativos. En efecto, cuando se cuida la motivación, cuando

los funcionarios encargados de tal tarea han asumido la relevancia y trascendencia de su labor, se puede decir que nos encontramos ante una administración que intenta servir objetivamente el interés general. La objetividad, característica constitucional de la actuación administrativa, se satisface a partir de la racionalidad. Por eso, el Tribunal Supremo, en una sentencia de 10 de marzo de 2004 dice que la motivación, como ingrediente formal del acto administrativo, se cumple si del contenido del acto se deducen las razones determinantes de lo resuelto en el mismo.

Desde una perspectiva más general, la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2005 señala que la motivación, refuerza los principios de objetividad y transparencia de la actuación administrativa y, se posibilita una plena tutela de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. La motivación implica, pues, objetividad y efectividad de la tutela judicial. En el mismo sentido se pronunció el propio Tribunal Supremo a través de una sentencia de 29 de noviembre de 2006 al establecer que la motivación tiene por finalidad que el interesado conozca los motivos que conducen a la resolución con el fin, en su caso, de poder rebatirlos en la forma procedimental regulada al efecto. La motivación, pues, continúa esta sentencia, es consecuencia de los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad enunciados en el apartado 3 del artículo 9 de la Constitución española y, también, desde otra perspectiva, puede considerarse como una exigencia constitucional impuesta no sólo por el artículo 24.2 CE, sino también por el artículo 103 (principio de legalidad en la actuación administrativa). Además, esta resolución judicial, con buen criterio, recuerda que la obligación de motivar es consecuencia también del derecho a una buena administración

proclamado en el artículo 41 del Tratado de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea cuando dispone que, forma parte de tal derecho fundamental de la persona la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

La motivación consiste en una operación jurídica dirigida a revelar, a manifestar, por parte de la administración autora del acto, las razones de la adecuación del acto al fin de servicio objetivo al interés público que lo justifica. En los casos de poderes discrecionales, como son las resoluciones administrativas que ponen fin al procedimiento sancionador, la motivación es fundamental puesto que en estos supuestos se produce un juicio o ponderación administrativa que lleva a la opción por una determinada solución de entre varias legalmente posibles, por lo que las exigencias generales de objetividad, que siempre acompañan a la actividad administrativa, son particularmente intensas.

Efectivamente, si convenimos que la arbitrariedad es la ausencia de racionalidad como sentenció Locke hace ya mucho tiempo, todos los actos del poder ejecutivo y de la administración han de ser racionales. Por ello, también desde esta perspectiva más abstracta puede afirmarse que la exigencia de motivación es inherente a la propia esencia y razón de ser de la Administración pública, más, si cabe, cuando actúa en la esfera de limitaciones.

La motivación según el artículo 35 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común y la jurisprudencia, ha de ser suficiente y congruente. Suficiente para que los particulares puedan conocer fácilmente las razones en las que se apoyó la administración para resolver y congruente con el interés general que la administración ha de servir siempre de manera

objetiva. Además, la jurisprudencia reclama de la operación de motivación un ejercicio jurídico de ponderación de intereses y, por supuesto, un contraste adecuado con el caso concreto de que se trate. Es decir, cuando nos encontramos ante motivaciones genéricas, abstractas que no hacen referencia alguna, o insuficiente, al caso concreto, nos encontramos ante motivaciones que no dan los mínimos exigibles. A veces, la Administración recurre a fórmulas de estilo previamente elaboradas que pretende sean motivaciones de actos administrativos. Sin embargo, salvo que se trate de casos idénticos, lo lógico es que cada caso se trate individualmente y que también individualmente se proceda.

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



El recurso laboral contra el trabajo forzoso: entre la norma y la realidad

Édgar V. Cascante Zúñiga



Investigador independiente. Especialista en Normas Internacionales y Derechos Fundamentales en el Trabajo, Universidad de Panamá. Asesor de Asuntos Internacionales del trabajo. (Costa Rica).

<https://orcid.org/0009-0009-5182-3051>

Contenido

1. Introducción. 2. Contexto regional. 3. Tutela del trabajo forzoso. 4. Estándar interamericano. 5. Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el trabajo forzoso. 6. Características del recurso. 7. Referencias bibliográficas.

Resumen

El trabajo analiza la efectividad del recurso laboral contra el trabajo forzoso en América, considerando la fragmentación normativa que limita la reparación integral de las víctimas. A partir de instrumentos internacionales (OIT, CADH) y jurisprudencia interamericana, se evidencia que la mayoría de los Estados priorizan las sanciones penales, sin garantizar mecanismos sencillos y efectivos para restituir los derechos laborales y de seguridad social. El estudio propone integrar estándares internacionales y derechos humanos para diseñar procesos abreviados, gratuitos y accesibles, que aseguren la indemnización y la protección frente a represalias. Se concluye que la ausencia de un recurso efectivo compromete la supresión sostenida del trabajo forzoso.

Abstract

This paper analyzes the effectiveness of labor remedies against forced labor in the Americas, highlighting the normative fragmentation that limits comprehensive reparation for victims. Based on international instruments (ILO, ACHR) and Inter-American jurisprudence, findings show that most States prioritize criminal sanctions without ensuring simple and effective mechanisms to restore labor and social security rights. The study proposes integrating international standards and human rights to design expedited, free, and accessible procedures that guarantee compensation and protection against reprisals. It concludes that the absence of an effective remedy undermines the sustained eradication of forced labor.

Palabras claves

Trabajo forzoso, derechos humanos, recurso efectivo, Sistema Interamericano, Protocolo 2014, Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Keywords

Forced Labor, Human Rights, Effective Remedy, Inter-American System, Protocol 2014, American Convention on Human Rights.

1. Introducción

La reglamentación internacional del trabajo forzoso cumple un siglo de ser adoptada y es un principio y derecho fundamental en el trabajo, según la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Su supresión constituye una prioridad a nivel internacional, en especial para los Estados americanos ante la OIT y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH).

Sin embargo, aún persisten obstáculos que impiden a las víctimas acceder a mecanismos sencillos y efectivos de protección, reparación e indemnización en el ámbito laboral. El debate en la región debe estar centrado en el recurso laboral como garantía judicial frente al trabajo forzoso.

Si bien la mayoría de los países reconocen la forma de trata de personas con fines de trabajos y servicios forzados, pocos contemplan el trabajo forzoso como una violación de derechos laborales que amerite una reparación integral. Esta situación pone de manifiesto una fragmentación normativa que debilita la tutela de los derechos económicos, sociales y culturales y, además, plantea interrogantes sobre la capacidad de los sistemas jurídicos para responder a las necesidades de las víctimas del trabajo forzoso. Ante este panorama, se propone analizar, de manera crítica, el recurso laboral contra el trabajo forzoso en América, tomando como punto de partida la hipótesis de que dicha fragmentación impide su implementación efectiva. Para tal finalidad, se emplea una metodología cualitativa-cuantitativa que combina el análisis de instrumentos internacionales y jurisprudencia con el procesamiento de datos estadísticos mediante inteligencia artificial.

El objetivo es identificar vacíos normativos y

sugerir una lectura integral entre el derecho internacional y los derechos humanos, como la vía para garantizar el acceso a la justicia y la reparación efectiva en favor de las víctimas del trabajo forzoso.

2. Contexto regional

Hace poco más de una década, la Conferencia Internacional del Trabajo revisó la normativa en materia de trabajo forzoso. Fruto de esta labor tripartita fue el reconocimiento de que el concepto de trabajo forzoso mantenía su vigencia, pero el contexto había cambiado. Otro resultado fue la adopción del Protocolo relativo al Convenio sobre el Trabajo Forzoso, 1930, durante la 103.ª reunión celebrada en junio de 2014, con el cual se responde a los desafíos que imponen las nuevas formas de trabajo forzoso en el mundo del trabajo.

Esta norma internacional establece la supresión del trabajo forzoso y llama la atención a los Estados sobre la necesidad de ampliar el diálogo social, para hacer posible la supresión sostenida a través de una política y un plan nacional, los cuales deben estar sujetos a constante seguimiento y monitoreo.

Según estimaciones internacionales, el trabajo forzoso sigue presente en América. La organización internacional de derechos humanos Walk Free reporta que, en 2021, aproximadamente 5,1 millones de personas fueron víctimas de la esclavitud moderna, lo que equivale a 3,5 personas por cada mil habitantes. Además, 1,5 personas por cada mil fueron víctimas de matrimonio forzoso (Walk Free, 2022, p. 6).

Desde el punto de vista de Walk Free, los gobiernos están llamados a legislar para identificar y abordar la esclavitud moderna en

las cadenas de suministro, tipificarla como delito, establecer penas por tal delito, brindar servicios de apoyo a las víctimas y promover programas de formación en todos los niveles nacionales.

Por otra parte, el repositorio mundial de datos sobre trabajo forzoso de la OIT, conocido como «Observatorio de Trabajo Forzoso» (OTF), registra que el 55.5 % del total de constituciones en América incluyen disposiciones de protección contra el trabajo forzoso. La distribución por región indica que el 28 % corresponde al Caribe, el 17 % a América del Sur y el 11 % a América Central.

En el ámbito laboral, solo el 22 % del total de países del continente americano reconocen el trabajo forzoso como una figura jurídica específica dentro de la legislación laboral. Por región, significa que el 19 % de los países del Caribe reconocen esa figura, América del Sur el 11 % y América Central y América del Norte con un 3 %.

Mientras que el 91 % de los países americanos reconocen el trabajo forzoso en el contexto del tráfico de personas, el 39 % del total de esos países son de la región del Caribe, el 25 % de América del Sur, el 22 % de América Central y el 5 % de América del Norte.

Otros datos sugieren que hay una asimetría en el ámbito del reconocimiento de los derechos derivados del trabajo en favor de las víctimas del trabajo forzoso. Por ejemplo, el 22.22 % del total de países americanos reconocen el trabajo forzoso en el ámbito laboral y el 71 % reconoce el derecho a reclamar condiciones laborales, tales como salarios impagos, deducciones abusivas de salario, horas extras y licencias no remuneradas.

Por otra parte, del 91% de los países de América reconocen la trata de personas con fines de trabajos o servicios forzados. Mientras tanto, el 31 % del total de países de la región reconoce el derecho a la compensación económica y el 40 % del total, el reconocimiento de derechos laborales suprimidos.

3. Tutela del trabajo forzoso

Los datos en América muestran que hay una fragmentación legal que puede ser un obstáculo en perjuicio de la persona para ejercer el derecho de acudir a las autoridades nacionales solicitando protección y reconocimiento de los derechos laborales y de seguridad social contra la imposición del trabajo forzoso.

Esta fragmentación puede obedecer a dos circunstancias que están ocasionando que la víctima enfrente diferentes instancias para buscar la reparación de los derechos suprimidos durante el tiempo que fue víctima de trata de personas con fines de trabajos o servicios forzados o víctima de cualquier otra forma de trabajo forzoso.

Primero, el estándar internacional es imponer sanciones contra los autores de trabajo forzoso; y, segundo, el diseño e implementación de los mecanismos legales para sancionar, reparar el daño causado y la indemnización es discreción de los Estados.

El impacto de esta fragmentación normativa puede estar comprometiendo la meta de la supresión sostenida del trabajo forzoso, las formas contemporáneas de esclavitud, la trata de personas y la eliminación del trabajo infantil previsto en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 8.7.

También, puede estar generando un obstáculo

para las personas víctimas del trabajo forzoso de interponer la acción legal respectiva para buscar reparación y la indemnización del daño ocasionado, a falta de un recurso efectivo contra el trabajo forzoso.

Al respecto, la OIT valora que en materia de trabajo forzoso el derecho administrativo, civil, laboral es más idóneo que el ámbito penal (OIT, 2006, pp. 6). Por ejemplo, afirma que en el ámbito penal se busca castigar al autor del delito de trabajo forzoso, pero durante el proceso la carga de la prueba tiene mayor peso y recae sobre la figura de los fiscales.

Por su parte, la misma organización internacional señala que, en el ámbito civil, la víctima busca una indemnización por los daños sufridos. Y, en la jurisdicción laboral se impone una sanción y la búsqueda de resarcir extremos laborales como salarios, seguridad social y otros.

En el ámbito latinoamericano se ha planteado la necesidad de adecuar la protección judicial cuando se trata de derechos económicos, sociales y culturales, entre los cuales figura el trabajo forzoso. En el año 2006, Víctor Abramovich, en el marco del proceso de la elaboración de los indicadores de progreso sobre derechos económicos, sociales y culturales del Protocolo de San Salvador, advertía que las acciones judiciales en América, están diseñadas para la protección de los derechos civiles y políticos, más no así, para tutelar derechos económicos, sociales y culturales (OEA, 2007, parr. 235).

Arce Ortíz, al analizar la Nueva Ley Procesal Laboral del Perú, sostiene que el proceso laboral abreviado constituye la vía más idónea para tutelar los derechos fundamentales del trabajador, debido a su celeridad y eficacia frente a las limitaciones del proceso ordinario y

la acción de amparo (Arce, Ortíz, 2012, pp. 442). Entre sus ventajas destaca la existencia de audiencias únicas, plazos más cortos, permite abordar el fondo del asunto y restablecer el estado anterior a la violación.

En este contexto, la prohibición del trabajo forzoso en su condición de derecho humano fundamental en el trabajo, requiere una tutela especial en el ámbito judicial o administrativo en la medida que se está frente de una situación que puede haber generado una condición análoga a la esclavitud, servidumbre, explotación laboral, entre otras tantas formas.

Debería ser un proceso abreviado o sumario gratuito en razón que:

- La víctima, tiene una vulnerabilidad socioeconómica,
- Que brinde a la víctima no ser revictimizada con amenazas o represalias por parte de los explotadores durante el proceso,
- El recibir la pronta reparación e indemnización del daño sufrido y,
- Debido a su sencillez, imponga una sanción contra el autor de trabajo forzoso y sea un verdadero desincentivo de esta práctica.

4. Estándar interamericano

¿Es la justicia interamericana, en casos de recurso laboral contra el trabajo forzoso, una garantía teórica o un derecho exigible? A primera vista, los datos del OTF sugieren que es una garantía no real ni efectiva para la mayoría de las víctimas de trabajo forzoso y, consecuentemente, los Estados están siendo omisos en proteger a la población contra el trabajo forzoso.

Examinar esta pregunta exige hacer una revisión del recurso efectivo previsto en la reglamentación

internacional y los requisitos que debe disponer el recurso en favor de las víctimas, En especial posicionando el interés de la víctima de trabajo forzoso y su interés en el reconocimiento de los salarios, remuneraciones y prestaciones médicas en materia de seguro social y riesgos profesionales, así como de enfermedad.

En América confluyen dos reglamentaciones que son complementarias y, en su integración, definen el estándar interamericano de la prohibición del trabajo forzoso y del recurso efectivo contra dicha práctica.

La primera reglamentación deviene del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), en especial de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CORTE-IDH).

En el ámbito del SIDH, concretamente en los artículos 6 y 27 de la CADH, se establece la prohibición del trabajo forzoso y es una garantía inderogable en la región, lo cual reafirma la condición inalienable de la libertad y la autonomía en el ejercicio de la libre elección del trabajo o servicio cualquiera frente al Estado, al empleador o a una organización social o de cualquier otra índole.

Esta regla general interamericana tiene dos regímenes de excepción, contenidos en el artículo 6 de la CADH. La primera se impone el trabajo forzoso mediante pena, y no puede «afectar a la dignidad ni a la capacidad física e intelectual del recluido». El otro régimen es cuando implica el trabajo o servicios exigidos a una persona recluida para fines públicos, el servicio militar, el servicio en caso de peligro y calamidad y el trabajo o servicio como parte de las obligaciones cívicas normales.

Otra garantía está prevista en la Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. La CORTE-IDH dictaminó que dicha garantía forma parte de los derechos mínimos en materia laboral y se extiende a las personas trabajadoras migrantes durante la prestación del trabajo y la protección y el bienestar de quienes lo realizan (CORTE IDH, 2003, p. 157).

En los casos de violación de esta garantía, el artículo 25 de la CADH exige la disposición de la figura de un recurso sencillo y efectivo contra aquellos actos que violen «los derechos reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención». Lo anterior lleva a considerar que la existencia de un recurso contra cualquier forma de trabajo es una garantía básica. Consecuentemente, su omisión o un diseño incorrecto de dicho recurso puede ser objeto de la tutela de la CORTE-IDH.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos define el «recurso efectivo» como «la posibilidad de que cualquier persona, independientemente de su condición, tenga la puerta abierta para acudir a los sistemas de justicia si así lo desea... a sistemas, mecanismos e instancias para la determinación de derechos y la resolución de conflictos» (IDH, 2000, p. 17). Desde esta perspectiva, el recurso efectivo contra la imposición del trabajo forzoso es un derecho en sí mismo que gozan las personas en América.

Es decir, se está frente a una garantía de protección y de cumplimiento del un derecho humano fundamental, como lo es el trabajo digno o trabajo decente.

En relación con el artículo 25 de la CADH, es deber ineludible del Estado establecer lo necesario para hacer efectivo tal recurso, siendo

los requisitos mínimos:

- La existencia de la autoridad competente que resolverá los derechos reclamados;
- El desarrollo de las posibilidades del recurso y;
- La garantía del cumplimiento de la resolución emitida por parte de la autoridad competente.

5. Organización Internacional de Trabajo (OIT) y el trabajo forzoso

En el ámbito del sistema de normas internacionales del trabajo, el recurso contra el trabajo forzoso deviene del Convenio sobre Trabajo Forzoso, 1930. Concretamente, el artículo 25 estableció la sanción penal contra el trabajo forzoso impuesto ilegalmente y la responsabilidad del Estado de garantizar que la sanción fuese efectiva y de aplicación estricta.

El alcance del artículo 25 del Convenio núm. 29 ha sido de la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT. Por ejemplo, en el “Estudio general relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105)”, de 2007, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) manifestó que es obligación de los Estados velar por que las víctimas de trabajo forzoso puedan presentar denuncias, acceder a la justicia y percibir una indemnización (OIT, 2007, párr. 139).

Con ocasión del “Estudio General sobre los convenios fundamentales relativos a los derechos en el trabajo a la luz de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, 2012”, el mismo órgano de control

manifestó que el procedimiento judicial, entre otros alcances, debe garantizar la asistencia efectiva y la indemnización de las víctimas por los daños derivados de la imposición del trabajo forzoso (OIT, 2008, p. 944).

Con la adopción del Protocolo 2014 se reglamentó el recurso contra el trabajo forzoso. El artículo 4 exige la adopción de medidas eficaces para prevenir y eliminar el trabajo forzoso en cualquiera de sus formas, entre estas, que se otorgue a las víctimas protección, acceso a acciones judiciales y reparaciones apropiadas. Lo anterior, independientemente de la situación jurídica que se encuentren o no en el territorio nacional.

Este recurso posee unos requisitos mínimos que están previstos en la Recomendación sobre el trabajo forzoso (medidas complementarias), 2014 (núm. 203). Estos requisitos son los siguientes: acciones de justicia (párrafo 12, a); indemnización y reparación (párrafo 12, b); información y asistencia (párrafo 12, c); y acción legal (párrafo 12, d y e).

A pesar que todavía no hay datos suficientes para identificar y analizar el recurso contra el trabajo forzoso en el ámbito laboral —en especial para aquellos países como Antigua Barbuda, Argentina, Chile, Costa Rica, Jamaica, México y Panamá, que han ratificado tal instrumento—, la CEACR ha delineado alcance en este ámbito. En el examen de la trata de personas en Panamá, en la Solicitud Directa 2004, se comenta la obligación de que las víctimas de trabajo forzoso cuenten con «salvaguardias para acceder a medidas [...] apropiadas y eficaces» para lograr la indemnización.

Desde el análisis de la CEACR, los tribunales penales deben ordenar la indemnización en

favor de las víctimas de trata de personas, como también en las medidas para cuando las víctimas no puedan iniciar un procedimiento penal o hayan retornado a su país de origen. Lo anterior es extensivo al recurso contra las otras manifestaciones de trabajo forzoso, siendo que el derecho a la reparación o indemnización no debe estar condicionado solo a la vía penal.

Este antecedente refuerza la hipótesis de que los Estados deben establecer un recurso contra el trabajo forzoso que permita atender cualquiera de sus formas, en especial, asegurando a las víctimas el cumplimiento sustantivo del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como del artículo 4 del Protocolo de 2014 y la Recomendación 203.

6. Características del recurso

La CORTE-IDH, máximo tribunal regional en la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha interpretado que la garantía prevista en el artículo 25 de la CADH —el recurso— tiene como finalidad proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho (CORTE IDH, 1987, p. 25).

En materia de trabajo forzoso, ello significa que la víctima tiene derecho a ser oída, a exigir el respeto del derecho a un trabajo digno o decente, a obtener una respuesta pronta y a recibir la reparación e indemnización que corresponda en materia laboral, seguridad social y otros derechos.

Desde esta perspectiva, el recurso contra el trabajo forzoso debe cumplir con el criterio de «accesibilidad universal». Al respecto, la jurisprudencia de la CORTE-IDH ha delimitado criterios para que el recurso sea sencillo y efectivo, para evitar dilataciones durante el

proceso; criterios que se aplican en un recurso interpuesto en instancias judiciales o en el servicio de inspección del trabajo.

Por ejemplo, en los casos *Favela Nova Brasilia vs. Brasil* (CORTE IDH, 2017, p. 235) y *Bámaca Velásquez vs. Guatemala* (CORTE IDH, 2000, p. 191), la Corte señaló la «eficacia operativa» al señalar que el recurso debe ser idóneo, efectivo, oportuno y exhaustivo, de acuerdo con la finalidad, siendo necesario que dé resultados o respuestas a las violaciones de los derechos contemplados en la Convención.

Otro criterio es el «plazo razonable», señalado en el caso *Ticona Estrada y otros vs. Bolivia* (CORTE IDH, 2008, pp. 79), señalando que la solución de la controversia debe producirse en tiempo razonable, y su demora puede constituir una violación de las garantías judiciales. Y, en el caso *Apitz Barbera y otros vs. Venezuela* (CORTE IDH, 2008, p. 156), el tribunal recordó que el recurso debe operar con la rapidez que se requiere para atender reclamos relativos a presuntas violaciones de derechos humanos.

En el caso *San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela* (CORTE IDH, 2018, p. 198), se identificó el criterio de la «diligencia reforzada en contextos de vulnerabilidad», conforme al cual las autoridades deben actuar con mayor cuidado y prontitud cuando se violan los derechos fundamentales de personas en situación de riesgo o vulnerabilidad.

Sobre el diseño del recurso contra la violación de un derecho fundamental, Arce Ortiz propone que es un proceso especial que se compone de criterios como la «celeridad acentuada», que reduce el plazo; la «prioridad» sobre otros procesos; el criterio de «impedir la improcedencia in limine», que evita el rechazo por la forma

y permite el análisis de fondo del asunto; y el criterio de «medidas cautelares eficaces» para reponer, de manera preventiva, el estado anterior a la violación del derecho fundamental (Arce, Ortiz, 2008, pp. 438).

En el contexto del trabajo forzoso, es posible determinar que la interpretación de la CORTE-IDH al artículo 25 de la CADH y la propuesta de Elmer Arce apuntan al diseño de un recurso sencillo y efectivo en el ámbito de los derechos económicos, sociales y culturales.

7. Referencias bibliográficas

[Arce Ortiz, Elmer Guillermo. \(2012\). La tutela laboral de los derechos fundamentales del trabajador. Una asignatura pendiente en tiempos de reforma. Derecho PUCP, \(68\), 2012, 435-448.](#)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Apitz Barbera y otros vs Venezuela (Corte Primera de lo Contencioso Administrativo). Sentencia de 5 agosto de 2008. Párr. 156. Microsoft Word - seriec_182_esp.doc

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Corte caso Favela Nova Brasilia vs. Brasil, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de febrero de 2017, Serie C n° 333. Párr. 235. seriec_333_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso San Miguel Sosa y otras vs. Venezuela, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 8 de febrero de 2018, Serie C N° 348. Párr. 195 Microsoft Word - seriec_348_esp

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Ticona Estrada y otros vs. Bolivia, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de noviembre de 2008, Serie C N° 191. Párr. 79 Microsoft Word - seriec_191_esp.doc

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Bámaca Velásquez vs Guatemala. Sentencia 25 de noviembre de 2000. Párr. 191. seriec_70_esp

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003. Párrafo 157. Microsoft Word - seriea_18_esp.doc (corteidh.or.cr)

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión consultiva oc-8/87 del 30 de enero de 1987. El habeas corpus bajo suspensión de garantías (arts. 27.2, 25.1 y 7.6 convención americana sobre derechos humanos). Párr. 25. Microsoft Word - seriea_08_esp.doc

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Guía informativa, XVIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 2000, pág. 17 citado por SAGÜÉS, María Sofía, «El acceso a la justicia en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos. Proyección en la Jurisdicción Constitucional» en FERRER MAC GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo, La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional.

Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica. Núm. 444. Pág. 593–639. La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, t. IX, Derechos humanos y tribunales internacionales

Organización de Estados Americanos. Estudio El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.

Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos. OEA/Ser.LV/II.129 de 7 de septiembre de 2007.

El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos

Organización Internacional del Trabajo. Trata de seres humanos y trabajo forzoso como forma de explotación. Guía sobre legislación y aplicación. 1era. Edición. 2006. Pág.27. untitled

Organización Internacional del Trabajo. Informe III (Parte 1B) Estudio general relativo al Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), y al Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105). 2007. Microsoft Word - ILC96-III_1B_-2007-02-0006-1-Sp.doc

[Organización Internacional del Trabajo. Dar un rostro humano a la globalización. \(2012\). OIT.](#)

[Walk Free Foundation., International Labour Organization., & International Organization for Migration. \(2022\). Global estimates of modern slavery: forced labour and forced marriage \(1st ed.\). ILO.](#)

Evolución legal y social de la prima de antigüedad en el sector público de Panamá



Odilio Sánchez

Abogado de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica de la Procuraduría de la Administración. Docente Universitario.
<https://orcid.org/0009-0007-4183-6292>



Contenido

1. Concepto. 2. Origen y evolución histórica del concepto de prima de antigüedad. 3. Desarrollo legal en Panamá. 4. Aspecto de aplicación y jurisprudencia reciente. 5. Del principio in dubio pro operario aplicable en el sector público. 6. Implicaciones sociales y laborales. 7. Retos administrativos y aplicación práctica. 8. Perspectiva comparada a nivel internacional. 9. Conclusiones. 10. Referencias bibliográficas.

Resumen

La idea de la prima de antigüedad en Panamá nace en 1972 como una prestación económica para los trabajadores del sector privado, para recompensar su lealtad y permanencia en una empresa. Su objetivo es premiar la fidelidad del trabajador a través de un pago equivalente a una semana de salario por cada año de servicio al finalizar la relación laboral. Este derecho fue inicialmente regido por el Código de Trabajo y se amplió posteriormente para incluir a los trabajadores del sector público. El presente artículo analiza su desarrollo normativo y social, los desafíos en su aplicación y su relevancia dentro del marco de derechos laborales.

Abstract

The idea of seniority pay in Panama originated in 1972 as a financial benefit for private sector workers, to reward their loyalty and permanence in a company. Its objective is to reward worker loyalty through a payment equivalent to one week's salary for each year of service at the end of the employment relationship. This right was initially governed by the Labor Code and was later extended to include public sector workers. This article analyzes its regulatory and social development, the challenges in its application, and its relevance within the framework of labor rights.

Palabras claves

Prima de antigüedad, terminación laboral, estabilidad laboral, principio in dubio pro operario, servidor público.

Keywords

Seniority bonus, termination of employment, job security, in dubio pro operario principle, public servant.

1. Concepto

La prima de antigüedad se configura como una retribución laboral de carácter indemnizatorio para algunas legislaciones, y para otras, una retribución de índole compensatoria por los años servidos independiente del salario al que tiene derecho originalmente el trabajador, como ahora también el servidor público. Su naturaleza radica en la justicia social, buscando compensar el desgaste de energías y el esfuerzo productivo sostenido anualmente a favor del empleador o del Estado.

Esta prestación no se paga de forma anual, sino al término de la relación laboral. Su cuantía se determina en función del monto del sueldo percibido y del tiempo de servicio. Al respecto, la Sala Tercera de lo Contencioso, Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia ha afirmado que la prima de antigüedad, al igual que el bono de antigüedad, son prestaciones que se derivan del solo hecho del trabajo y deben otorgarse por el transcurso del tiempo de servicio, pagaderas a la conclusión de la relación laboral.

La prima de antigüedad constituye un reconocimiento económico al servicio prestado por los funcionarios públicos a lo largo del tiempo. En Panamá, este derecho ha evolucionado a través de diversas reformas legales, reflejando cambios en la concepción del empleo público y de la justicia laboral.

La estabilidad laboral y el reconocimiento de la antigüedad son pilares fundamentales del servicio público. En Panamá, la prima de antigüedad representa no solo una compensación económica, sino también la permanencia del servidor público. Su regulación ha pasado por diferentes etapas, desde su

ausencia en las primeras leyes administrativas hasta su fortalecimiento con la Ley 9 de 1994, modificada posteriormente por la Ley 23 de 2017 y la Ley 241 de 2021. En este marco, se examina la evolución legal y social de este beneficio, su impacto en los funcionarios públicos y las dificultades que aún persisten para su aplicación efectiva.

2. Origen y evolución histórica del concepto de prima de antigüedad

Conocida como una compensación por tiempo de servicios, en Panamá la llamada prima de antigüedad apareció por primera vez en el Código de Trabajo del año 1972. Sin embargo, en el ámbito internacional ya formaba parte del cuerpo legal de varias legislaciones, y se hace conocer de diversas formas. Sobre este punto, el autor Fernando Álvarez Ramírez de Piérola indica lo siguiente:

“La Compensación por Tiempo de Servicios es conocida con diversas expresiones. No todas las legislaciones emplean el mismo nombre para denominarla. En Italia, donde tuvo su origen, la nueva ley la llama “Indemnización de Antigüedad”. La legislación argentina, a través de las leyes Nos. 11729 y 17391, usa el nombre de “Indemnización por Despido o Antigüedad”. En Chile, el Código de Trabajo de 1931, la llama “Indemnización por Tiempo o Años Servidos”. En México, el Código de Trabajo de 1931, la identifica con el nombre de “Indemnización de Cesantía”. El Código de Trabajo del Ecuador usa el nombre de “Fondo de Reserva”. En Colombia se le conoce con el nombre de “Auxilio de Cesantía”. En Venezuela “Indemnización por Antigüedad”. En Bolivia se le conoce como “Indemnización por Tiempo de Servicios”. Otras legislaciones latinoamericanas emplean las denominaciones de “Indemnización por Tiempo Servido”, “Indemnización por Antigüedad en el Trabajo”. En el Perú, se le conoce indistintamente, con los vocablos “Compensación e Indemnización” por Tiempo de Servicios.” (Álvarez, 1985)

En este sentido, el concepto de prima de antigüedad surge como un reconocimiento a la lealtad y constancia en el servicio. En América Latina, la figura comenzó a consolidarse a mediados del siglo XX como parte de las reformas laborales orientadas a garantizar una compensación justa al finalizar la relación de trabajo. En Panamá, las primeras nociones de referencias al reconocimiento por antigüedad se encontraban dispersas en normas laborales, pero no específicamente en el ámbito público. Con la profesionalización del servicio civil panameño, se introdujo la necesidad de otorgar beneficios proporcionales al tiempo de servicio, lo que llevó a la creación formal de la prima de antigüedad en el Código de Trabajo de 1972. Posteriormente, esta figura fue objeto de modificaciones mediante la Ley 44 de 1995, cuyo artículo 35 eliminó las condiciones de tener 10 años continuos de servicio, así como los requisitos de sexo y edad, para que el trabajador tuviera derecho al pago de la prima de antigüedad.

3. Desarrollo legal en Panamá

La regulación de la prima de antigüedad en Panamá se consolidó con la promulgación de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, que estableció el Texto Único de la ley de carrera administrativa y que, con el transcurso del tiempo, ha sido objeto de varias modificaciones. En este sentido, el artículo 140 de esta ley reconoció el derecho de los servidores públicos a recibir una compensación equivalente a una semana de salario por cada año trabajado, calculada con base en el último salario devengado, tal como fue modelado este artículo mediante la Ley 241 de 2021. El reconocimiento de la prima de antigüedad en el sector público panameño ha sido producto de sucesivas reformas legislativas. Inicialmente, este derecho se reconoció a partir del 1 de enero de 2014 mediante la Ley 39 de

11 de junio de 2013, dirigida a toda persona nombrada de forma permanente o eventual que fuese destituida de su cargo de manera justificada. La prestación se establecía a razón de una semana de salario por cada año laborado al servicio del Estado en forma continua.

Poco después, la Ley 127 de 31 de diciembre de 2013 modificó este régimen, extendiendo el derecho a la prima de antigüedad a razón de una semana de salario por año laborado de forma continua, incluso en diferentes entidades del sector público. Esta ley, sin embargo, estableció como requisito que el funcionario se desvinculara definitivamente del Estado por más de sesenta días calendario sin causa justificada para hacer efectivo el pago. **Ambas leyes se adoptaron sin efecto retroactivo.**

Posteriormente, tanto la Ley 39 de 2013 como la Ley 127 de 2013 fueron derogadas por la Ley 23 de 12 de mayo de 2017. Esta disposición reformó la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, adicionando el artículo 137-B (incorporado después como artículo 140 del Texto Único). Con esta modificación, el derecho a recibir la prima se extendió a todo servidor público (permanente, transitorio o contingente o de carrera administrativa), cualquiera que sea la causa de finalización de funciones, a razón de una semana de salario por cada año laborado en la institución. La Ley 23 de 2017 se adoptó con el carácter de **norma de interés social y con efectos retroactivos**, permitiendo que sus efectos alcanzasen hechos consumados bajo la vigencia de las leyes anteriores, sin causar perjuicios a los derechos ya adquiridos (Sentencia de 29 de junio de 2018).

Finalmente, como se mencionó anteriormente, la Ley 241 de 13 de octubre de 2021 modificó el artículo 140, estableciendo que el cálculo de la

prima se realizará con base en el último salario devengado al momento de la desvinculación, y mantiene el derecho a la parte proporcional si el año de servicio no se cumpliera entero.

4. Aspectos de aplicación y jurisprudencia reciente

En la aplicación de este derecho, surgen puntos relevantes sobre los beneficiarios y los requisitos. La Ley 241 de 2021 establece una lista de servidores públicos que quedarían excluidos del derecho a la prima de antigüedad (como ministros, viceministros, directores, etc.). No obstante, se habilita el reconocimiento de este derecho para dichos servidores si, previo a adquirir esa condición, hayan laborado al servicio del Estado en forma continua.

En cuanto al requisito de la desvinculación definitiva por más de sesenta días calendario sin causa justificada, si bien la Procuraduría se ha pronunciado en ocasiones anteriores confirmando la necesidad de que transcurra este periodo para que no exista continuidad laboral y se pueda solicitar el pago, es crucial destacar la posición de la **Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia**. Dicha sala, como autoridad competente para la interpretación de las normas, ha emitido fallos en los últimos años que ofrecen una perspectiva diferente, resolviendo situaciones jurídicas en virtud del carácter retroactivo de los efectos de la Ley 23 de 2017 y del principio in dubio pro operario (en caso de duda, a favor del trabajador), aplicable tanto a trabajadores del sector privado como a servidores públicos.

5. Del principio in dubio pro operario aplicable en el sector público

El principio in dubio pro operario es uno de los pilares fundamentales del derecho laboral y se interpreta como la regla según la cual, cuando

existan dudas razonables sobre el alcance o significado de una norma laboral, debe aplicarse la interpretación más favorable al trabajador. Este principio surge del carácter protector del derecho del trabajo, cuyo objetivo es equilibrar la relación entre trabajador y empleador, reconocida como inherentemente desigual.

En Panamá, su aplicación está consagrada expresamente en el Código de Trabajo, pero también ha sido extendida al ámbito del sector público, especialmente tras la evolución jurisprudencial y normativa que reconoce a los funcionarios públicos como sujetos de derechos laborales mínimos y garantías fundamentales.

La jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá ha sistematizado la aplicación de este principio a los servidores públicos. Esto significa que, en casos de controversias relacionadas con derechos adquiridos, salarios, primas de antigüedad u otras condiciones laborales de los funcionarios, los tribunales buscan proteger al servidor público cuando la normativa es ambigua.

Sobre el particular, en sentencia de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativa de 9 de marzo de 2018 —Proceso: Plena Jurisdicción. Caso: Jamis Gaspar Acosta c/ Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral— contempla la aplicación del principio in dubio pro operario en un caso de un funcionario público:

Si bien los efectos de la Ley 23 de 2017 pueden tener alcance a hechos consumados cuando se encontraban vigentes las Leyes 39 y 127 de 2013, su aplicación por los efectos retroactivos no debe causar perjuicios a los derechos ya adquiridos.

En este caso, también importa atender el principio

in dubio pro operario, que obliga a preferir la interpretación que más favorezca al trabajador. Ello significa que, aplicando lo expresado por la normativa vigente y lo externado por la doctrina, aquel derecho individual constituido o derecho adquirido con anterioridad a la entrada en vigencia de una ley derogatoria debe atenderse en lo que más favorezca al funcionario destituido.

La máxima autoridad de justicia en Panamá ha confirmado, en el transcurso de este último lustro, por medio de diferentes fallos, su posición de aplicar este principio, el cual forma parte de los criterios rectores para el reconocimiento de los derechos adquiridos de los funcionarios que trabajan en el Estado y sus diferentes dependencias.

6. Implicaciones sociales y laborales

El reconocimiento de la prima de antigüedad tiene un fuerte impacto simbólico y social. Para muchos funcionarios, representa una forma de validación institucional tras años de servicio, especialmente en contextos donde los salarios públicos suelen ser limitados. Asimismo, constituye un incentivo a la permanencia y la estabilidad en el empleo público. Sin embargo, en los últimos años su implementación enfrenta obstáculos relacionados con la disponibilidad presupuestaria y con la falta de una reglamentación uniforme en todas las instituciones.

Antes de la promulgación de las leyes relacionadas con el derecho al pago de la prima de antigüedad en el sector público, a los funcionarios públicos, al momento de terminar la relación contractual con el Estado —independientemente de la causa de terminación—, se les pagaba tan solo la última quincena, el décimo tercer mes proporcional y las vacaciones proporcionales, sin tomar en

cuenta el tiempo de antigüedad acumulado a lo largo de los años en favor de una institución del Estado.

7. Retos administrativos y de aplicación práctica

Entre los principales retos destacan las limitaciones presupuestarias, la falta de personal especializado y la ausencia de mecanismos de fiscalización ágiles. En algunos casos, los funcionarios deben recurrir a procesos administrativos o incluso judiciales para reclamar la prima, lo cual retrasa la materialización de este derecho. La Contraloría General de la República ha señalado la necesidad de establecer fondos específicos para cubrir estos pagos, a fin de evitar afectar las operaciones regulares de las entidades. Además, la falta de un Tribunal Administrativo de la Función Pública en pleno funcionamiento ha dificultado la resolución de controversias relacionadas con este beneficio. Mientras no se constituya el Pleno de magistrados, dicho tribunal carece de competencia para conocer de reclamaciones por despidos injustificados y de los pagos de prestaciones derivadas, incluyendo las primas de antigüedad. En consecuencia, correspondería acudir a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 18 de la carta política; el artículo 34 de la Ley 38 de 2000 (procedimiento administrativo general); la Ley 135 de 30 de abril de 1943 (Orgánica de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo); los artículos 36, 43 Y 45 del Texto Único de la ley de carrera administrativa; y los artículos 31 y 32 de la Ley 23 de 2017.

En este sentido, con el fin de evitar yerros procesales en la aplicación de este derecho y en búsqueda del fortalecimiento del desarrollo profesional de los servidores públicos mediante

programas de capacitación, bienestar y clima organizacional, la Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA) ha capacitado durante el año 2025 a alrededor de 500 servidores públicos de más de 40 instituciones del Estado sobre el cálculo de prima de antigüedad¹. Estos programas tienen como objetivo instruir sobre la correcta aplicación de este derecho y asegurar la uniformidad de los criterios y procedimientos para su cálculo a nivel nacional, con la finalidad de minimizar los errores.

8. Perspectiva comparada a nivel internacional

En comparación con otros países latinoamericanos, Panamá presenta un modelo intermedio de prima de antigüedad. En México, por ejemplo, la Ley Federal del Trabajo reconoce una prima de antigüedad de doce días de salario por año trabajado a los empleados con más de quince años de servicio. En Argentina, el reconocimiento por antigüedad suele integrarse al salario, el cual aumenta de manera proporcional a la cantidad de años que el trabajador lleva en la empresa, en lugar de un pago único al finalizar el vínculo laboral. Esto demuestra que Panamá ha adoptado un modelo más explícito y garantista en cuanto al reconocimiento monetario directo, aunque aún enfrenta desafíos en la ejecución, que tienen que ver con temas de planificación presupuestaria de cada entidad del Estado.

9. Conclusiones

La prima de antigüedad constituye un elemento esencial del régimen laboral público panameño, tanto desde el punto de vista jurídico como social. Su evolución normativa refleja un proceso de maduración institucional en la protección de los derechos del servidor público. No obstante, para consolidar su efectividad es indispensable

fortalecer la planificación presupuestaria, continuar con las capacitaciones del personal de recursos humanos y reforzar la supervisión por parte de los órganos competentes; además de seguir desarrollando campañas informativas para que los funcionarios conozcan sus derechos y los procedimientos para reclamar este beneficio, garantizando así la transparencia y equidad en la administración pública.

10. Referencias bibliográficas

- [Álvarez Ramírez de Piérola, F. \(1985\). Compensación por tiempo de servicios. Derecho PUCP. \(39\), 8–86.](#)
- Contraloría General de la República. (2021). Informe sobre obligaciones laborales en el sector público. Panamá.
- Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA). (2025). Página web de la institución.
- Ley 9 de 20 de junio de 1994. Texto Único de la Ley de Carrera Administrativa. Gaceta Oficial No. 22592.
- Ley 23 de 2017. Que modifica disposiciones sobre la prima de antigüedad en el sector público. Gaceta Oficial No. 28315.
- Ley 241 de 2021. Reconocimiento del pago de la prima de antigüedad de los servidores públicos. Gaceta Oficial No. 29407.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020). Buenas prácticas en el reconocimiento de la antigüedad en el empleo público. Ginebra.

¹ www.digeca.gob.pa

Régimen de Asociaciones Público-Privadas: su naturaleza jurídica y aplicación en Panamá

José F. Luque Díaz

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



Contenido

1. Introducción. 1.1 Contexto histórico de las APP en Panamá. 2. Marco conceptual y doctrinal de las Asociaciones Público-Privadas (APP). 2.1 Definición conceptual. 2.2 Definición doctrinal. 2.3 Características de la legislación panameña. 3. Interpretación del régimen de APP según la Procuraduría de la Administración. 4. APP en Panamá: implementación, beneficios y desafíos. 4.1 Beneficios y riesgos de las APP en Panamá desde la perspectiva del sector privado. 4.2 Resultados de la aplicación del régimen APP en Panamá. 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas.

Resumen

La Asociación Público-Privada (APP) facilita la participación del sector privado en proyectos de gran escala relacionados con infraestructura pública contribuyendo al crecimiento de la economía nacional mediante la atracción de inversión extranjera, optimizando el aprovechamiento de bienes de dominio público y generando beneficios sociales en todas las etapas de su estructuración. Este documento examina la naturaleza jurídica de las APP, su marco institucional y su funcionamiento en la provisión de infraestructura, así como los beneficios, limitaciones y riesgos asociados a su aplicación en el país. El análisis se centra en evaluar su eficacia como política pública y su impacto en la relación entre el Estado y contratista del sector privado, considerando tanto la experiencia local como los desafíos propios del modelo.

Abstract

Public-private partnerships (PPPs) facilitate private sector participation in large-scale public infrastructure projects, contributing to national economic growth by attracting foreign investment, optimizing the use of public assets, and generating social benefits at all stages of their structuring. This document examines the legal nature of PPPs, their institutional framework, and their role in infrastructure provision, as well as the benefits, limitations, and risks associated with their implementation in the country. The analysis focuses on evaluating their effectiveness as public policy and their impact on the relationship between the state and private sector contractors, considering both local experience and the challenges inherent in the model.

Palabras claves

Asociación Público-Privada, infraestructura pública, política pública, derecho administrativo, regulación estatal, ente contratante, sector privado, inversión.

Keywords

Public-private partnership, public infrastructure, public policy, administrative law, state regulation, contracting entity, private sector, investment.

1. Introducción

La Asociación Público-Privada (APP) se origina en Europa, específicamente en Reino Unido, a inicios de la década de 1990, con la implementación de una política de contratación pública denominada “Private Finance Initiative” (PFI). Esta política surgió como una respuesta a la necesidad de financiar proyectos de infraestructura pública sin incrementar el gasto directo del Estado ni afectar los límites fiscales establecidos en la política presupuestaria local. De esta manera, la PFI se consolidó como un instrumento financiero orientado al desarrollo de infraestructura mediante la participación del sector privado, sentando las bases para la evolución del modelo de la APP en otros países.

Desde su aparición, las APP crearon un nuevo esquema de contratación distinto de la concesión administrativa, al incorporar una colaboración integral y de largo plazo que fortaleció el rol participativo del sector privado en el diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento de infraestructura. En este modelo, el Estado, a través del ente contratante, conserva la titularidad del bien y la rectoría del servicio, mientras que el contratista privado asume responsabilidades de ejecución y, en algunos casos, la gestión operativa del proyecto. A cambio, el Estado otorga contraprestaciones periódicas o concede derechos de explotación, según la estructura contractual.

Posteriormente, durante las dos primeras décadas de Siglo XXI, la experiencia se trasladó a América Latina, donde países como Brasil, México y Colombia implementaron marcos normativos específicos que facilitaron la participación privada en el financiamiento y ejecución de proyectos de infraestructura pública, especialmente en sectores como

transporte, salud, saneamiento y redes viales. Como resultado las Asociaciones Público-Privadas (APP), tal y como las conocemos hoy día, pasaron de ser un instrumento financiero para constituirse en un instrumento de gobernanza pública, orientado a promover la inversión en infraestructura, modernizar los servicios públicos y mejorar la eficiencia en la gestión y administración de recursos estatales. Todo ello se desarrolla mediante el uso de financiamiento privado generalmente proveniente de fuentes internacionales que inyecta recursos a la economía local y contribuye al crecimiento económico del país receptor.

1.1 Contexto histórico de las APP en Panamá

Panamá adoptó este régimen jurídico mediante la promulgación de la Ley 93 de 19 de septiembre de 2019, “Que crea el régimen de Asociación Público-Privada para el desarrollo como incentivo a la inversión privada, al desarrollo social y a la creación de empleos”. Tal como lo indica su título, el objeto de esta Ley es regular el marco institucional de los procesos para el desarrollo de proyectos de inversión bajo la modalidad de APP, con el objetivo de promover el desarrollo de infraestructura pública, contribuyendo al crecimiento de la economía, a la creación de empleos y aumentar competitividad, así como a propiciar mejores condiciones de vida a la población en general. Al igual que en otros países, este régimen surge ante la necesidad de establecer un mecanismo viable para financiar y ejecutar proyectos de infraestructura pública, especialmente mega obras, combinando la eficiencia técnica y financiera del sector privado con los objetivos e interés general del Estado.

Inspirado en modelos internacionales de colaboración público-privada, el sistema panameño se apoya en antecedentes legales

como la Ley 22 de 27 de junio de 2006, “Que regula la Contratación Pública y dicta otra disposición” y la Ley 5 de 15 de abril de 1988, “Por la cual se establece y regula el Sistema de Ejecución de Obras Públicas por el Sistema de Concesión Administrativa y se adoptan otras disposiciones”, sentando las bases del marco legal que posteriormente se consolidó con la Ley 93 de 2019.

2. Marco conceptual y doctrinal de las Asociaciones Público-Privadas (APP)

2.1 Definición conceptual

En el plano conceptual, la Asociación Público-Privada (APP) se define como:

“Contratos entre el gobierno y entidades del sector privado con el objetivo de entregar un proyecto y su servicio, el que tradicionalmente ha sido provisto por el sector público. Bajo este esquema, el sector privado normalmente: i) se encarga del diseño, de la construcción o del mejoramiento de infraestructura; ii) asume riesgos relacionados con el proyecto, usualmente financieros, comerciales, técnicos y operacionales; iii) recibe un retorno financiero por la prestación del servicio, bien a través de cargos a los usuarios o bien a través de acuerdos financieros con el agente público; y iv) puede tener o no una transferencia de propiedad sobre el activo. El sector público, a su vez, mantiene la responsabilidad sobre la calidad del servicio prestado y su provisión bajo condiciones equitativas” (Banco Interamericano de Desarrollo, 2011).

A diferencia de la concesión administrativa tradicional, que suele limitarse a la explotación de un bien o servicio específico sin una transferencia sustantiva de riesgos financieros, la APP implica una colaboración más amplia entre el sector público y el privado a lo largo

de todas las etapas del proyecto (planificación, diseño, financiamiento, construcción, operación y mantenimiento), orientada a la obtención de resultados medibles y sostenibles en el tiempo.

2.2. Definición doctrinal

Desde la doctrina especializada, las asociaciones público-privadas (APP) han sido conceptualizadas como mecanismos complejos de colaboración entre el sector público y el privado orientados a la provisión de infraestructura y servicios públicos mediante contratos de larga duración y una adecuada asignación de riesgos. En este marco, Engel, Fischer y Galetovic definen las APP como contratos de largo plazo mediante los cuales el Estado delega en un privado el diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento y operación de infraestructura pública, asignándole riesgos significativos y remunerándolo en función del desempeño del servicio (Engel, Fischer & Galetovic, 2014). Si bien esta aproximación destaca la racionalidad económica del modelo y su potencial para mejorar la eficiencia en economías emergentes, los propios autores advierten que las APP no constituyen una alternativa superior en todos los casos, señalando riesgos como la generación de pasivos fiscales contingentes y la necesidad de evitar su uso como mecanismo para eludir controles presupuestarios.

Desde una perspectiva contractual y financiera, siendo una de las aproximaciones más citadas al respecto, Yescombe sostiene que una APP implica una cooperación a largo plazo entre una entidad pública y un socio privado para proporcionar un activo o servicio público, en la que el privado asume una parte sustancial del riesgo y de la financiación, recibiendo pagos vinculados al cumplimiento de niveles de servicio (Yescombe, 2018). Este enfoque

resulta particularmente útil para comprender la estructura financiera del modelo de APP panameño; sin embargo, el autor subraya que la complejidad contractual y financiera de estos esquemas exige altas capacidades técnicas por parte del Estado, advirtiendo que una asignación inadecuada de riesgos o una estructuración deficiente puede incrementar los costos del proyecto y comprometer su viabilidad. Lo anterior explica por qué las APP constituyen instrumentos de alta complejidad, cuya estructuración e implementación suelen ser más lentas en comparación con otros esquemas de provisión de infraestructura. Esta característica se manifiesta también en el modelo panameño, donde la sofisticación contractual y financiera de las APP exige procesos de planificación y aprobación más rigurosos.

Por su parte, Vassallo Magro, desde el derecho administrativo, ámbito de especial interés para el presente estudio, concibe las APP como una forma de colaboración estable entre el sector público y el privado para la provisión de infraestructuras o servicios públicos, caracterizada por contratos de larga duración, una distribución eficiente de riesgos y una retribución vinculada al nivel de servicio efectivamente prestado (Vassallo Magro & Izquierdo de Bartolomé, 2010). No obstante, este enfoque enfatiza que la participación privada no puede traducirse en una disminución del control público ni en la erosión de los principios de legalidad y tutela del interés general, alertando sobre el riesgo de asimetrías contractuales cuando la administración carece de capacidades adecuadas de supervisión.

A estas aproximaciones se suma la visión institucional del Banco Interamericano de Desarrollo, que define las APP como un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad gubernamental, para la provisión de

un activo o servicio público en el que la parte privada asume una responsabilidad significativa en la gestión y el riesgo, y la remuneración está vinculada con el desempeño. Desde la experiencia empírica, esta perspectiva aporta valor doctrinal al sistematizar experiencias latinoamericanas y advertir que la eficacia de las APP depende de marcos normativos claros, transparencia fiscal y una evaluación rigurosa del valor por dinero.

En conjunto, la doctrina coincide en identificar como elementos esenciales de las APP: **(i)** la existencia de contratos de largo plazo; **(ii)** la asignación eficiente de riesgos; **(iii)** la vinculación de la retribución al desempeño; y **(iv)** la participación activa del sector privado en el financiamiento y operación. Al mismo tiempo, existe consenso en que se trata de instrumentos no neutros, cuya conveniencia depende de la capacidad institucional del Estado y de la calidad del diseño contractual, elementos que resultan coherentes, aunque desafiantes, para el modelo adoptado por Panamá a partir de la Ley 93 de 2019.

2.3 Características de la legislación panameña

La Ley 93 de 2019 y su Decreto Ejecutivo 840 de 2020 establecen el régimen panameño de Asociaciones Público-Privadas, definiendo las APP como mecanismos de vinculación de capital privado para diseñar, financiar, construir, operar y mantener infraestructura o servicios públicos, con distribución de riesgos entre el Estado y el contratista. En estos contratos participan una o varias entidades públicas y una persona jurídica privada, y su plazo máximo es de 30 años, prorrogable hasta 10 años adicionales, con extensiones de hasta 5 años por retrasos imputables al Estado.

La ley distingue dos modalidades: **APP autofinanciadas**, donde el privado recupera la inversión mediante tarifas o cobros al usuario, y **APP cofinanciadas**, que requieren aportes estatales mediante transferencias o garantías para asegurar su sostenibilidad. En todos los casos, el contratista asume parte relevante del financiamiento, operación y mantenimiento, mientras que los pagos provenientes por parte del Estado o de usuarios se vinculan al cumplimiento de estándares verificables. La figura se caracteriza además por su flexibilidad contractual, permitiendo adaptar obligaciones y fórmulas de pago según niveles de servicio.

Los proyectos sólo pueden originarse por iniciativa pública, deben estar alineados con el Plan Estratégico de Gobierno y formar parte del Plan Quinquenal de Inversiones o de la lista aprobada por el Consejo de Gabinete. Su valor no puede ser inferior a B/. 15 millones, salvo en proyectos municipales. La Ley impone límites financieros estrictos: las entidades públicas no pueden comprometer más del 30 % de sus inversiones pasadas o futuras en APP y concesiones, mientras que los municipios deben mantener compromisos dentro del 10 % de sus ingresos corrientes y un máximo de 20 % de los recursos invertibles proyectados. La Ley excluye determinadas entidades del régimen APP, como la Autoridad del Canal de Panamá, la Caja de Seguro Social, bancos estatales, servicios de salud y educación oficiales.

El proceso de estructuración y contratación se desarrolla en cuatro etapas:

1. Precalificación: La entidad contratante presenta el estudio de factibilidad técnica y financiera ante la Secretaría Nacional de Asociaciones Público-Privadas (SNAPP); el Ministerio de Economía y Finanzas evalúa el cumplimiento del límite financiero; el Ente Rector emite objeción o no objeción.

- 2. Factibilidad:** Se remiten el pliego de cargos y el modelo de contrato para aprobación formal mediante resolución.
- 3. Licitación:** La selección del contratista se realiza por licitación, aplicándose supletoriamente la Ley 22 de 2006 en lo no regulado por la Ley 93.
- 4. Ejecución:** Comprende la puesta en marcha del proyecto, con supervisión permanente y auditorías a cargo de la entidad contratante.

Este marco normativo configura un régimen especializado de colaboración público-privada que busca garantizar la viabilidad financiera, eficiencia operativa y control estatal durante todo el ciclo del proyecto.

3. Interpretación del régimen de APP según la Procuraduría de la Administración

La Procuraduría de la Administración, mediante la Consulta C-176-21 del 26 de octubre de 2021, examinó el objeto, el alcance y los principios de la Ley 93 de 2019 en el marco de una consulta relacionada con la posibilidad de aplicar el régimen de APP a la administración aeroportuaria, particularmente respecto de la sociedad Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A. En ese contexto, la Procuraduría reafirmó, en un plano general, que las APP responden a una finalidad de interés público orientada al desarrollo de infraestructura, la mejora de los servicios públicos, el impulso a la competitividad y el fortalecimiento de las condiciones de vida de la población. Este criterio administrativo subraya que las APP no sólo constituyen una modalidad contractual especial, sino también una herramienta de modernización institucional y colaboración público-privada para la consecución de los fines estatales.

Uno de los aportes más relevantes de la

referida consulta C-176-21 es la aclaración del principio de no delegación de funciones esenciales. De acuerdo con la Procuraduría de la Administración, aun cuando un proyecto se desarrolle bajo esquema APP, la fiscalización, regulación y supervisión continúan siendo funciones indelegables del Estado. Esto coincide con la doctrina del derecho administrativo, según la cual la Administración no puede desprenderse de su rol de garante del interés general, incluso cuando coopera con particulares.

El criterio administrativo también aborda la problemática de la delegabilidad de servicios públicos específicos. En un caso concreto, la Procuraduría concluyó que la administración aeroportuaria constituye una actividad delegable bajo el régimen APP, al no encontrarse dentro de las exclusiones legales ni formar parte de las funciones indelegables enumeradas en la Ley 93. Este análisis resulta relevante porque demuestra la flexibilidad del modelo panameño y su capacidad para atender diferentes tipos de infraestructura sin comprometer la rectoría estatal.

“Siendo ello así; habida cuenta que el párrafo segundo del artículo 2, antes citado, no excluye expresamente a la sociedad Aeropuerto Internacional de Tocumen, S.A., y el numeral 7 del artículo 9 tampoco califica la administración aeroportuaria como indelegable mediante contratos APP, es claro a juicio de este Despacho, que dicho servicio público es de aquellos cuya prestación es susceptible de ser delegada temporalmente mediante esta figura contractual.”

(Consulta C-176-21, 26 de octubre de 2021; el subrayado es nuestro).

En materia de régimen jurídico, la Procuraduría reiteró que los contratos APP se rigen de forma preferente por la Ley 93 de 2019 y su reglamento, aplicándose supletoriamente la Ley 22 de 2006

sobre contrataciones públicas. Esta precisión confirma la naturaleza especial del régimen y su diferencia respecto a la contratación administrativa ordinaria, al incorporar principios modernos de gestión de riesgos, pagos por desempeño y estándares de calidad.

La consulta reconoce expresamente la posibilidad de que el contratista APP subcontrate bienes o servicios comprendidos en el objeto contractual, siempre bajo responsabilidad exclusiva ante la Administración. Esta interpretación reafirma que el modelo APP permite estructuras operativas complejas, pero conserva un único responsable frente al Estado, garantizando continuidad y calidad del servicio público.

“Cabe destacar, asimismo, en cuanto a posibilidad de que un contratista APP traslade a un tercero la explotación de determinados bienes o prestación de servicios, lo dispuesto en el artículo 81 de la Ley N.º 93 de 2019, cuyo texto dispone:

‘Artículo 81. (...) La sociedad titular del contrato de APP podrá subcontratar bienes o servicios objeto del contrato de APP, para lo cual el contrato de APP establecerá los requisitos para los subcontratos, quedando la sociedad titular del contrato de APP como única responsable frente a la entidad pública contratante de la correcta ejecución del contrato de APP.’

Como se observa, a la luz de la Ley N.º 93 de 2019, el contratista APP puede subcontratar bienes o servicios objeto del contrato, con fundamento en la citada norma legal”

(Consulta C-176-21, 26 de octubre de 2021; el subrayado es nuestro).

Los criterios administrativos emitidos en la consulta C-176-21 muestran que el régimen de APP constituye un instrumento moderno de colaboración público-privada, en el que el Estado mantiene sus facultades esenciales mientras

incorpora capacidades técnicas, financieras y operativas del sector privado. Esta visión armoniza con la tendencia latinoamericana de utilizar las APP como mecanismos para ampliar infraestructura, optimizar recursos y mejorar los niveles de servicio a la ciudadanía.

4. APP en Panamá: Implementación, beneficios y desafíos.

El régimen de las APP en Panamá ha sido concebido como un instrumento jurídico destinado no sólo a diversificar las modalidades de contratación pública, sino también a facilitar la movilización de inversión privada hacia proyectos de infraestructura pública de gran escala, particularmente en sectores estratégicos como la infraestructura vial. Este enfoque resulta especialmente relevante en un contexto de restricciones fiscales y limitaciones presupuestarias, en el que la ejecución de obras mediante esquemas tradicionales de obra pública enfrenta dificultades estructurales para atender proyectos de alta complejidad técnica y financiera.

Desde una perspectiva institucional y empírica, la Secretaría Nacional de Asociaciones Público-Privadas (SNAPP), ha desarrollado el portal oficial Radar APP, el cual constituye la principal fuente pública de información sobre los proyectos estructurados, evaluados y aprobados bajo la Ley 93 de 2019. La información contenida en dicho portal permite constatar que los proyectos APP aprobados en Panamá corresponden a iniciativas de alta inversión, estructuradas mayoritariamente bajo esquemas cofinanciados, con contratos de larga duración y con una asignación específica de riesgos entre el Estado y el inversionista privado (SNAPP, Radar APP). En este sentido, el monto de inversión comprometida en los proyectos aprobados se configura como un indicador objetivo y verificable

de la capacidad del régimen APP para canalizar recursos privados hacia infraestructura pública. Si bien el número de proyectos aprobados aún es limitado, ello responde al carácter reciente del régimen y no invalida su potencial como herramienta de estructuración de inversión privada bajo esquemas contractuales complejos y de largo plazo.

4.1 Beneficios y riesgos de las APP en Panamá desde la perspectiva del sector privado

Desde la óptica del sector privado, las APP representan una oportunidad de participación en proyectos de infraestructura de gran envergadura mediante contratos estables, sustentados en estudios de factibilidad técnica, económica y financiera previamente evaluados y aprobados por las instancias competentes del Estado. Entre los principales beneficios se encuentra la posibilidad de estructurar retornos financieros a largo plazo, la asignación contractual de riesgos y la existencia de un marco jurídico especial que otorga mayor previsibilidad y seguridad jurídica en comparación con otros esquemas de contratación administrativa.

No obstante, la participación en proyectos APP también implica riesgos relevantes que deben ser adecuadamente gestionados. Entre ellos destacan el riesgo regulatorio, derivado de la complejidad normativa y de la intervención de múltiples entidades públicas; el riesgo financiero, asociado al elevado capital inicial requerido y a la recuperación de la inversión en horizontes temporales extensos; así como el riesgo político y social, vinculado a cambios en las prioridades gubernamentales o a conflictos sociales que puedan afectar la ejecución del proyecto. Estos factores explican por qué la participación privada en APP suele concentrarse en actores con capacidad técnica, financiera y experiencia

especializada, particularmente en proyectos de infraestructura vial de gran escala.

4.2 Resultados de la aplicación del régimen APP en Panamá

De acuerdo con la información oficial publicada por la Secretaría Nacional de Asociaciones Público-Privadas (SNAPP) a través del portal Radar APP, Panamá cuenta actualmente con dos proyectos aprobados bajo la modalidad de APP, ambos promovidos por el Ministerio de Obras Públicas (MOP), clasificados como APP cofinanciadas y orientados a la rehabilitación, mejora y mantenimiento de aproximadamente 438.2 kilómetros de la Carretera Panamericana. El proyecto APP – Carretera Panamericana Oeste, presentado el 4 de agosto de 2022, comprende aproximadamente 192 kilómetros, desde la entrada de la comunidad de Loma Campana, en el Distrito de Capira, Provincia de Panamá Oeste, hasta Santiago, en la Provincia de Veraguas, con una inversión estimada de B/. 455,188,096.27. El proyecto ingresó en etapa de licitación en febrero de 2025, conforme a los registros oficiales del Radar APP. El proceso de licitación se tramita bajo el acto administrativo No. 2025-0-09-0-99-AP-009191, según el portal PanamáCompras de la Dirección General de Contrataciones Públicas. (PanamáCompras, DGCP).

Por su parte, el proyecto APP – Carretera Panamericana Este, presentado el 15 de diciembre de 2021, abarca aproximadamente 246.2 kilómetros, desde Las Garzas de Pacora hasta Yaviza, en la provincia de Darién, con una inversión inicial estimada de B/. 262,057,204.00. Este proyecto se encuentra en etapa de ejecución desde enero de 2024, mantiene un compromiso contractual vigente de B/. 30,786,693.00 y una vigencia contractual de 18 años, según la información oficial de la SNAPP. Contrato de

APP Proyecto Panamericana Este Ministerio de Obras Públicas, publicado en la Gaceta Oficial No. 29993-A de miércoles 20 de marzo de 2024. En términos agregados, los proyectos APP aprobados hasta la fecha representan una inversión total estimada de B/. 717,245,300.27. No obstante, del total comprometido, únicamente el monto correspondiente al proyecto de la Carretera Panamericana Este, equivalente a B/. 30,786,693.00, se encuentra actualmente en fase de ejecución, lo que representa aproximadamente un 4.3 % de la inversión total aprobada. Este dato evidencia que el impacto de las APP como mecanismo de atracción de inversión privada en Panamá se encuentra aún en una fase inicial de implementación, condicionada por los tiempos de estructuración, licitación y ejecución propios de este tipo de contratos.

Adicionalmente, el portal Radar APP identifica un conjunto de proyectos con potencial para ser desarrollados bajo la modalidad de APP, que se encuentran en distintas fases de evaluación y factibilidad por parte del Ente Rector, y que corresponden a sectores más amplios que el transporte vial. Entre estas iniciativas destacan la Construcción de la Cuarta Línea de Transmisión de 500 KV, la Rehabilitación, Mejora y Mantenimiento por Estándares de Desempeño de la Autopista Centenario, el Centro Penitenciario de Máxima Seguridad, la Plantas Agroindustriales, el Centro Cultural, Deportivo y Recreativo de Santiago y el proyecto de Gestión Integral de Residuos Sólidos – GIRS (SNAPP, Radar APP).

5. Conclusiones

El régimen de Asociaciones Público-Privadas (APP) en Panamá se ha consolidado como un mecanismo relevante para la ejecución de

proyectos de infraestructura pública de gran escala, al permitir la incorporación de capital y capacidades técnicas del sector privado en un contexto de restricciones fiscales. Las experiencias iniciales, especialmente en el sector vial bajo esquemas cofinanciados, evidencian el potencial del modelo para mejorar la conectividad y la eficiencia en la gestión de la infraestructura pública.

No obstante, la complejidad técnica, financiera y contractual de las APP plantea desafíos significativos para la institucionalidad panameña, particularmente en materia de planificación, coordinación interinstitucional y supervisión efectiva de contratos de largo plazo. Estos retos exigen un fortalecimiento sostenido de las capacidades estatales y una aplicación prudente del modelo, sustentada en evaluaciones rigurosas de valor por dinero, transparencia y adecuada asignación de riesgos.

En este contexto, la viabilidad y sostenibilidad de las APP en Panamá dependerán de su uso selectivo y responsable, garantizando que la colaboración público-privada se mantenga alineada con los principios de legalidad, eficiencia administrativa y protección del interés público, como condición indispensable para que este instrumento contribuya efectivamente al desarrollo económico y social del país.

6. Referencias bibliográficas

Normas Jurídicas.

• Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 8 de mayo de 2020, “que regula la Contratación Pública”. G.O. 29107-A de 7 septiembre de 2020.

• Ley 93 de 19 de septiembre de 2019, “Que crea el régimen de Asociación Público-Privada para el

desarrollo como incentivo a la inversión privada, al desarrollo social y a la creación de empleos”. G. O. 28864-B de 19 de septiembre de 2019.

• Decreto Ejecutivo No. 840 de 31 de diciembre de 2020, “que reglamenta la Ley 93 de 2019, que crea el régimen de Asociación Público-Privada para el desarrollo como incentivo a la inversión privada, al desarrollo social y a la creación de empleos”. G. O. 29189 de 04 de enero de 2020.

• Contrato de APP Proyecto Panamericana Este, Ministerio de Obras Públicas, publicado en la G. O. 29993-A de miércoles 20 de marzo de 2024.

Bibliografía.

• Engel, E., Fischer, R., & Galetovic, A. (2014). The economics of public-private partnerships: A basic guide. Cambridge University Press.

• Yescombe, E. R. (2018). Public-private partnerships: Principles of policy and finance (2nd ed.). Elsevier / Butterworth-Heinemann.

• Vassallo Magro, J. M., & Izquierdo de Bartolomé, R. (2010). Infraestructuras públicas y participación privada: concesiones y partenariados público-privados. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.

• Alborta, G. R., Stevenson, C., & Triana, S. (2011). Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios: Una visión hacia el futuro.

• Procuraduría de la Administración. (2021). Consulta C-176-21 de 26 de octubre de 2021, relativa a la aplicación del régimen de asociaciones público - privadas (Ley 93 de 2019) a la administración aeroportuaria. Panamá.

• [Secretaría Nacional de Asociaciones Público-Privadas. \(s. f.\). Radar APP – Régimen de asociaciones público-privadas de Panamá. Gobierno de la República de Panamá.](#)

• [Dirección General de Contrataciones Públicas. \(s. f.\). PanamáCompras: Sistema electrónico de contrataciones públicas. Gobierno de la República de Panamá.](#)

Alcance de la Ley 316 de 18 de agosto de 2022, respecto a los beneficiarios finales de personas jurídicas contenidas en el Sistema Privado Único de Registro de Beneficiarios Finales de la Superintendencia de Sujetos Obligados No Financieros

Miguel de Jesús Rodríguez Guerra

Abogado de la Secretaría de Procesos Judiciales de la Procuraduría de la Administración.
<https://orcid.org/0009-0008-3385-2708>



Contenido

1. Del Sistema Privado Único de registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas. 2. Del Alcance de la Ley 316 de 18 de agosto de 2022 “Que regula situaciones de conflicto de intereses en la función pública”. 3. Consideraciones finales. 4. Referencias bibliográficas.

Resumen

Un conflicto de intereses ocurre cuando los intereses privados de una persona interfieren con el cumplimiento de sus funciones profesionales. Estos conflictos pueden surgir tanto en el sector privado como en el sector público. En el ámbito público, se ha comprobado que los conflictos de intereses pueden tener efectos devastadores en la eficiencia de la Administración pública, en la cultura de transparencia del aparato estatal y favorecen la proliferación de la corrupción.

En Panamá, los conflictos de intereses en el sector público son evidentes. Según el índice de percepción de la corrupción de 2019 de Transparencia Internacional, nuestro país obtuvo una puntuación de 37 sobre 100, donde 100 indica mayor integridad y 0 representa mayor corrupción. Este índice mide, entre otros aspectos, el uso del cargo público para obtener beneficios privados y el nepotismo en la función pública, ambos indicadores clave de la existencia de conflictos de intereses.

Debe fortalecerse la confianza en las instituciones, toda vez que la ciudadanía debe tener una expectativa que se transforme en certeza de que las autoridades cumplan sus funciones públicas de manera íntegra, justa e imparcial, siempre preservando el interés público, en el sentido de que los intereses privados de los servidores públicos no influyan en la toma de decisiones.

Abstract

A conflict of interest occurs when a person's private interests interfere with the performance of their professional duties. These conflicts can arise in both the private and public sectors. In the public sphere, it has been proven that conflicts of interest can have devastating effects on the efficiency of public administration and the culture of transparency within the state apparatus, and that they encourage the proliferation of corruption.

In Panama, conflicts of interest in the public sector are evident. According to Transparency International's 2019 Corruption Perceptions Index, our country scored 37 out of 100, where 100 indicates greater integrity and 0 represents greater corruption. Among other aspects, this index measures the use of public office for private gain and nepotism in the civil service, both key indicators of the existence of conflicts of interest.

Trust in institutions must be strengthened, as citizens must have an expectation that becomes a certainty that the authorities will perform their public functions with integrity, fairness, and impartiality, always preserving the public interest, in the sense that the private interests of public servants do not influence decision-making.

Palabras claves

Conflicto de intereses, información confidencial, información restringida, Sistema Privado Único de Registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas, Superintendencia de Sujetos no Financieros, Sujetos obligados, Declaración jurada de intereses.

Keywords

Conflict of interest, confidential information, restricted information, Single Private System for the Registration of Ultimate Beneficial Owners of Legal Entities, Superintendency of Non-Financial Entities, Regulated entities, Affidavit of interests.

1. Del Sistema Privado Único de Registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas

Con la Ley 129 de 2020, se creó un Sistema Privado Único de Registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas, con el propósito de facilitar el acceso a la información sobre los beneficiarios finales de dichas personas jurídicas. La información de este sistema será recabada por abogados o firmas de abogados que presten servicios como agentes residentes, con el fin de apoyar a las autoridades competentes en la prevención de delitos de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, de acuerdo con las leyes de la República de Panamá.

El numeral 3 del artículo 2 ibidem, como fue modificado por el artículo 30 de la Ley 254 de 2021, define el concepto de autoridad competente y beneficiario final así:

“Artículo 2. Definiciones. Para los efectos de la presente Ley, los términos siguientes se entenderán así:

1...

2. **Autoridad competente.** La Superintendencia de Sujetos no Financieros, la Unidad de Análisis Financiero para la Prevención del Delito de Blanqueo de Capitales y Financiamiento del Terrorismo, el Ministerio Público, el Ministerio de Economía y Finanzas o en quien este delegue, la Dirección General de Ingresos del Ministerio de Economía y Finanzas y cualquier otra institución o dependencia del Gobierno Nacional al cual se le atribuya competencia en materia de prevención de blanqueo de capitales, financiamiento del terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva y sus delitos precedentes.

3. **Beneficiario final.** La persona o las personas naturales que finalmente, directa o indirectamente, poseen, controlan y/o ejercen influencia significativa sobre el cliente o la relación de cuenta o la relación

contractual y/o de negocio, o la persona o personas naturales en cuyo nombre o beneficio se realiza una transacción. Incluye a la persona o personas naturales que ejercen control efectivo final sobre una persona jurídica.

El criterio para determinar la posesión, control o influencia significativa está definido en la Ley 23 de 27 de abril de 2015, su reglamentación y sus regulaciones.

...

Los referidos artículos están constituidos para asistir a la autoridad competente en la prevención de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento al terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, de acuerdo con las leyes de la República de Panamá.

No obstante, la información contenida en el **Sistema Privado Único de Registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas** posee medidas de protección y reserva para su acceso, como se observa a continuación:

“Artículo 9. Medidas de Protección. La Superintendencia de Sujetos no Financieros, en su calidad de custodio y administrador de la información contenida en el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales, no responderá por la veracidad ni exactitud de la información que cada agente residente aporte, por tanto, no podrá ser demandada ni objeto de secuestros, embargos ni acciones o medidas cautelares en relación con los datos contenidos en el Sistema Único.

Cualquier acción judicial, administrativa o de otra naturaleza, para acceso a la información en el Sistema Único, por personas distintas a las autorizadas por la presente Ley será improcedente legalmente”. (El subrayado es nuestro)

“Artículo 14. Accesos. El acceso al Sistema Único quedará estrictamente limitado al agente residente de la persona jurídica o de las personas jurídicas a las cuales preste su servicio como tal y a dos funcionarios designados por la Superintendencia de Sujetos no Financieros, a quienes con base en un análisis de riesgo se le asignará el tipo de acceso y sus respectivos roles.

El funcionario o los funcionarios designados por el superintendente podrán acceder al Sistema Único para fines exclusivos de poner en disposición la información requerida por la autoridad competente de acuerdo al artículo 2 de la presente ley, a fin de realizar sus funciones de conformidad con las leyes de la República de Panamá que sean aplicables (El subrayado es nuestro).

Adicionalmente, para los propósitos de cooperación nacional e internacional, la autoridad competente podrá solicitar cualquier información provista por esta Ley y sus regulaciones sin considerarse una violación a la confidencialidad.”

“Artículo 16. Reserva de la información. Los datos suministrados al Sistema Único deberán mantenerse en estricta reserva y solo podrán ser suministrados a las autoridades competentes de forma inmediata, en estricto cumplimiento de los procedimientos, requisitos y formalidades establecidas en la presente ley y su reglamentación”. (El subrayado es nuestro)

Cuatro son los aspectos a destacar de los artículos expuestos.

- La Superintendencia de Sujetos no Financieros es la entidad que custodia y administra la información contenida en el Sistema Privado y Único de Registro de Beneficiarios Finales.
- El acceso a la información contenida en el Sistema Único debe estar autorizado por la Ley 129 de 2020.

• El acceso al Sistema Único quedará estrictamente limitado al agente residente de la persona jurídica o de las personas jurídicas a las cuales preste su servicio como tal y a dos funcionarios designados por la Superintendencia de Sujetos no Financieros

- El funcionario o los funcionarios designados por el superintendente podrán acceder al Sistema Único para fines exclusivos de poner en disposición la información requerida por la autoridad competente de acuerdo al artículo 2 de la presente ley, a fin de realizar sus funciones de conformidad con las leyes de la República de Panamá que sean aplicables y además, para los propósitos de cooperación nacional e internacional, la autoridad competente podrá solicitar cualquier información provista por esta Ley y sus regulaciones sin considerarse una violación a la confidencialidad.”

Sobre lo expuesto, es preciso reiterar que la Ley 129 de 17 de marzo de 2020 cumple la función de asistir a la autoridad competente en la prevención de los delitos de blanqueo de capitales, financiamiento al terrorismo y financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, de acuerdo con las leyes de la República de Panamá. Es decir, que los artículos contenidos en la referida ley van encaminados al cumplimiento de ese objetivo, sin dejar a un lado que pudiesen existir otras situaciones jurídicas que se surtan de la actividad propia regulada por esta ley, como se expone en el artículo 14, al indicar: “para los propósitos de cooperación nacional e internacional, la autoridad competente podrá solicitar cualquier información provista por esta Ley y sus regulaciones sin considerarse una violación a la confidencialidad”, sin que se considere aquellas autoridades competentes contenidas en el artículo 2 de la Ley 129 de 2020 como numerus clausus, respecto a otras materias que son reguladas por otras autoridades competentes

que no encajen en aquellas enunciadas en el artículo 2 ibidem.

Luego de una lectura y análisis general de las normas propias de la Ley 129 de 17 de marzo de 2020, “Que crea el Sistema Privado Único de registro de Beneficiarios Finales de Personas Jurídicas”, se analizará el alcance de aquellas normas contenidas en la Ley 316 de 18 de agosto de 2022.

2. Del alcance de la Ley 316 de 18 de agosto de 2022, “Que regula situaciones de conflicto de intereses en la función pública”

Con la entrada en vigencia de la referida normativa, se dispuso establecer medidas para prevenir y regular situaciones de conflicto de intereses, **aplicables a toda persona natural que, en el ejercicio de su función pública y conforme a lo establecido en la presente Ley, está obligada a presentar una declaración jurada de intereses (sujeto obligado).**

En ese mismo orden de ideas, la referida Ley 316 señala en su artículo 4 quiénes son considerados sujetos obligados. Veamos:

“Artículo 4. Para los efectos de la presente Ley, se considerarán sujetos obligados las siguientes personas:

- Los ministros y viceministros de Estado, el contralor y subcontralor general de la República, el defensor del pueblo, los jefes diplomáticos y consulares, el superintendente de Bancos, el superintendente del Mercado de Valores, el superintendente de Seguros y Reaseguros, los miembros de las juntas directivas que manejen fondos públicos o tomen decisiones al respecto, miembros de juntas directivas encargadas de administrar instituciones públicas, los directores generales, los gerentes o jefes de entidades autónomas o semiautónomas, la junta directiva de las asociaciones público-

privadas, la junta directiva de los organismos no gubernamentales que hayan recibido o reciban fondos, capital o bienes del Estado, los administradores nacionales, los alcaldes y vicealcaldes, los representantes de corregimiento y concejales, los gobernadores y vicegobernadores.

- Todos los empleados o funcionarios públicos de manejo conforme al Código Fiscal.

Se consideran igualmente sujetos obligados a los diputados, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia los jueces, los fiscales, el procurador general de la nación, el procurador de la Administración, el presidente y vicepresidente de la República y los magistrados del Tribunal Electoral, así como cualquier otro servidor público que sea catalogado como autoridad máxima de su institución, a quienes de encontrarse en alguna situación de conflicto de intereses les serán aplicados los procesos especiales de investigación establecidos para ellos conforme a nuestra legislación vigente.”

Por su parte, el artículo 5 ibidem señala, además, que son considerados sujetos obligados a presentar declaración jurada:

“Artículo 5. Las personas naturales o miembros de la junta directiva, dignatarios, accionistas, beneficiarios finales y apoderados de personas jurídicas a los que se les adjudiquen licitaciones públicas de bienes y servicios del Estado serán considerados como sujetos obligados para presentar declaración jurada de intereses particulares.” (Lo subrayado es nuestro)

De lo anteriormente expuesto, se deduce que, además de los sujetos obligados mencionados en el artículo 4, también están sometidos a las mismas obligaciones y, en consecuencia, deben presentar declaración jurada de intereses particulares aquellos beneficiarios finales de personas jurídicas que hayan sido adjudicatarias

de licitaciones públicas de bienes y servicios del Estado.

Por su parte, el artículo 20 de la referida ley señala que la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA), es la autoridad regente en materia de conflicto de intereses y, además, la encargada de velar por el cumplimiento y aplicación de las disposiciones de la referida Ley 316 de 2022.

En ese sentido, el artículo 21 ibidem señala que:

“Artículo 21. La declaración jurada de intereses será presentada ante la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información para su registro, custodia y verificación. Una vez presentada, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información contará con sesenta días para verificar y determinar si la declaración jurada de intereses está debidamente presentada, y si el contenido de la información configura potenciales o actuales conflictos de intereses; de lo cual se notificará al sujeto obligado y a la entidad en la que ejerce función pública, para que este realice sus descargos y se puedan subsanar las causas que puedan configurar la conducta de conflicto de intereses.

En los casos en que la Constitución Política establezca un proceso especial, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información registrará y custodiará la información contenida en la declaración jurada de intereses y la remitirá a las autoridades competentes.” (Lo subrayado es nuestro)

Dos son los aspectos a destacar de lo expuesto:

- La Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información es la encargada del registro, custodia y verificación de las declaraciones juradas de intereses de los sujetos obligados.

- Esta autoridad verifica y determina si la declaración jurada de intereses está debidamente presentada y la califica respecto a si el contenido de la información configura potenciales o actuales conflictos de intereses, estableciendo el procedimiento para ambos supuestos.

Bajo este escenario, se puede señalar que la referida Ley 316 de 2022 establece el procedimiento para la presentación de las declaraciones juradas de intereses de los sujetos obligados; no obstante, también reconoce aquellos procedimientos especiales para la declaración jurada de intereses contenidos en la Constitución Política de Panamá.

“En los casos en que la Constitución Política establezca un proceso especial, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información registrará y custodiará la información contenida en la declaración jurada de intereses y la remitirá a las autoridades competentes.”

En una correcta hermenéutica jurídica, se puede afirmar que, indistintamente del procedimiento que se dé para la declaración jurada de intereses por parte de los sujetos obligados (proceso especial establecido en la Constitución Política y/o Ley 316 de 18 de agosto de 2022), es la **Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información**, como regente en esta materia, la encargada de registrar y custodiar la información contenida en las declaraciones juradas de intereses, cumpliendo en todo momento con las disposiciones legales que desarrollen aquellos procesos especiales.

En ese sentido, atendiendo al principio de estricta legalidad y con base en el artículo 18 del texto fundamental, que establece: “*Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infracción de la Constitución o*

de la Ley. Los servidores públicos lo son por esas mismas causas y también por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de éstas”; las disposiciones de la Ley 316 de 18 de agosto de 2022 son aplicables a todo servidor público que, en el ejercicio de su función pública y conforme a lo establecido en la presente ley, esté obligado a presentar una declaración jurada de intereses, específicamente en función de lo señalado en los artículos 4 y 5, que definen quiénes se consideran sujetos obligados.

Lo anterior, aunado a lo dispuesto en el artículo 21 *ibidem*, establece de manera expresa que, cuando la Constitución Política disponga un proceso especial, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información será responsable de registrar y custodiar la información contenida en la declaración jurada, así como de remitirla a las autoridades competentes.

3. Consideraciones finales

Las disposiciones de la Ley 316 de 18 de agosto de 2022 son aplicables a todo servidor público que, en el ejercicio de su función pública y conforme a lo establecido en esta ley, está obligado a presentar una declaración jurada de intereses. No obstante, en los casos en que la Constitución Política establezca un proceso especial respecto a la declaración de conflicto de intereses, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información registrará y custodiará la información contenida en dicha declaración y la remitirá a las autoridades competentes.

4. Referencias bibliográficas

Leyes:

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Ley 129 de 17 de marzo de 2020 “Que crea el Sistema Privado Único de registro

de Beneficiarios Finales De Personas Jurídicas”

- Ley 316 de 18 de agosto de 2022 “Que regula situaciones de conflicto de intereses en la función pública”

Sitios Web:

- [Exposición de motivos de la Ley 316 de 18 de agosto de 2022.](#)

Fallos

- Sentencia de 7 de julio de 2022, Corte Suprema de Justicia de la República de Panamá.

Consultas

- Nota N°C-081-23 de 8 de junio de 2023 de la Procuraduría de la Administración.
- Nota N°C-090-23 de 19 de junio de 2023 de la Procuraduría de la Administración.



La aplicación del principio de la buena fe en el Derecho Administrativo



Gisel Alejandra Olmedo

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

Contenido

1. Concepto y fundamento jurídico. 2. Aplicación jurisprudencial. 3. La buena fe en la práctica de la función administrativa. 4. Alcance, efectos y ámbito donde se aplica. 5. Garantías de la buena fe en la práctica administrativa. 6. Consecuencias de su violación. 7. Conclusión. 8. Bibliografía y fuentes consultadas.

Resumen

El principio de buena fe se constituye como una piedra angular de trascendencia para todo el ordenamiento jurídico panameño, incluyendo de manera fundamental al derecho administrativo.

Este principio, más que una mera declaración ética, se configura como un deber de comportamiento exigible tanto a la Administración pública como a los particulares en sus relaciones mutuas.

Es un principio que forma parte de los principios generales del derecho administrativo y que suele estar recogido de forma explícita o implícita en la Constitución, la normativa de procedimiento administrativo y las leyes específicas aplicables en Panamá.

Abstract

The principle of good faith is a cornerstone of the Panamanian legal system, including administrative law.

This principle, rather than a mere ethical statement, is a duty of conduct that is enforceable on both the public administration and individuals in their mutual relations.

It is a principle that forms part of the general principles of administrative law and is usually included explicitly or implicitly in the Constitution, administrative procedure regulations, and specific laws applicable in Panama.

Palabras claves

Principio de buena fe, principios, derecho administrativo, buena fe, buena fe contractual, lealtad.

Keywords

Principle of good faith, principles, administrative law, good faith, contractual good faith, loyalty.

1. Concepto y fundamento jurídico

“Es un principio general de derecho, que remite a un conjunto de directrices no expresamente estipuladas en el acuerdo contractual, relacionadas con la lealtad, honestidad y consideración recíproca que las partes contratantes pueden razonablemente esperar en su comportamiento mutuo. Estas directrices se fundamentan en la especial relación que se ha establecido entre ellas en virtud del contrato. El cumplimiento de dicho conjunto de directrices exige satisfacer un estándar específico de conducta, de modo que, al establecer la buena fe contractual como elemento constitutivo de la relación obligatoria, el derecho impone la observancia de un comportamiento determinado por parte de las partes durante todo el desarrollo del contrato, desde su formación hasta su extinción total.

Este estándar de conducta corresponde al de un contratante leal y honesto, lo cual implica honrar la confianza inherente a la relación de intercambio y cooperación que subyace al contrato. De esta manera, las partes deben evitar comportamientos abusivos y no defraudar las legítimas expectativas de la contraparte, en atención a la finalidad económica o al propósito práctico” (Olea, 2018)

En el ámbito administrativo, implica una actuación caracterizada por la lealtad, la honestidad, la rectitud y la confianza, lo cual permite expresar su incidencia como:

- Principio rector del actuar tanto de la Administración pública como de los administrados implicados en un proceso administrativo.
- Implica actuar con honestidad, lealtad, veracidad, diligencia y cooperación, evitando el engaño, la falta de transparencia y el abuso de derecho.

- Se aplica tanto a las fases de trámite, a la emisión de actos administrativos y a la resolución de los recursos, como a las comunicaciones entre partes y con la autoridad.

La buena fe en la Administración pública también se traduce en una conducta coherente que protege las expectativas que razonablemente se pueden haber depositado en el comportamiento ajeno y se manifiesta en dos vertientes principales:

- Buena fe objetiva o buena fe-lealtad (probidad): refiere al deber de comportarse de forma correcta y con honestidad en el tráfico jurídico y en las relaciones con la Administración.
- Buena fe subjetiva o buena fe-creencia (confianza): es la convicción razonable y diligente de estar actuando conforme a derecho o de que la conducta de la otra parte es legítima y coherente.

Fundamento Jurídico

Este importante principio, originario del derecho civil, ha sido aplicado por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia para decidir varios casos bajo su conocimiento en la jurisdicción contencioso-administrativa (Bernal, 2012). No obstante, su aplicación se refuerza con principios generales que regulan el procedimiento.

“El principio de buena fe, que es uno de los principios generales que sirven de fundamento al ordenamiento jurídico y que está previsto en el artículo 1109 del Código Civil, (...) las actuaciones de quienes intervengan en las contrataciones públicas se rigen, entre otros, por los principios generales del derecho y particularmente del derecho administrativo, que ha reconocido la vigencia del principio de buena fe en las relaciones con la Administración Pública”.

Asimismo, es importante referirse a lo normado en la Ley 38 de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales. Ésta, en su artículo 34 reconoce varios principios propios del procedimiento administrativo; sin embargo, aunque entre estos no figura expresamente el de buena fe, la jurisprudencia ha reconocido este principio como parte integral del mismo, vinculándolo a los deberes éticos inherentes a la relación entre la Administración y el administrado, tales como: el deber de probidad, lealtad y rectitud.

2. Aplicación jurisprudencial

En Panamá, como hemos indicado previamente, la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia ha sido clave para el reconocimiento y desarrollo de este principio, aplicándolo para exigir que la Administración no se comporte de modo que de sus actuaciones se deriven consecuencias perjudiciales para el particular, distintas a las que por virtud de la buena fe se espera de ella.

Como lo ha indicado el exmagistrado Benavides, la Sala Tercera “Ha reconocido en múltiples pronunciamientos la aplicación de este principio en materia de contratos públicos...” (Benavides, 2012). De acuerdo con el autor Manuel Bernal, el principio de buena fe ha experimentado una evolución significativa en el derecho administrativo panameño. Como prueba de su aplicación más amplia en el ámbito administrativo, se puede citar la Sentencia del 18 de diciembre de 2007, en la cual se destacó lo siguiente: “A nuestro juicio debe ser aplicado el principio de buena fe que debe regir en las relaciones del Estado con sus administrados ...”. La Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, “de forma general”, ha sido constante

en la aplicación del principio, extendiéndolo y entendiéndolo como un límite al ejercicio de las potestades administrativas y como una garantía del administrado.

Límite a la Administración: se le exige a la Administración no incurrir en actos confusos, equívocos o sorpresivos que permitan eludir o tergiversar sus obligaciones o que lesionen la confianza depositada por el particular.

Ejemplo de ello es el siguiente fallo:

“En este marco de referencia debemos recordar que el principio de buena fe, debe orientar en todo momento las actuaciones de las autoridades administrativas, las cuales deben imperar la confianza, probidad, decoro y credibilidad, para que los administrados puedan cifrar su confianza en que la Administración no va a defraudarles en su detrimento, lo que sucede en este caso con la emisión de un acto de terminación de la relación laboral, que si bien cumple con la orden judicial, no obstante, lo hace con la intención inmediata de destituir [...]”. Lo resaltado es nuestro.

Buena fe en el particular: se presume que el particular actúa de buena fe en todas sus gestiones ante las autoridades, invirtiéndose la carga de la prueba para quien alegue la mala fe.

Revocatoria de actos: La revocatoria de oficio de actos administrativos debe ser respetuosa de la buena fe y de la seguridad jurídica, y solo es legítima bajo los supuestos taxativamente establecidos en la ley (ejemplo: Ley 38 de 2000). Un ejemplo de esto es el siguiente fallo:

“A propósito de lo expuesto, la Sala considera necesario recordar que las actuaciones de la Administración Pública deben desarrollarse en fiel cumplimiento de los principios de estricta legalidad y buena fe. Es decir, que toda decisión que profiera la Administración debe darse en atención a los presupuestos que la Ley establece, que no devengan en conductas equívocas en detrimento o

menoscabo de los derechos reconocidos a los particulares, lo cual es el fundamento o esencia del principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos, que prohíbe a la Administración Pública revocar de oficio sus propios actos, a través de los cuales crean, reconocen o declaran derechos subjetivos a favor de los particulares”. Lo resaltado es nuestro.

Además de lo expresado, se relaciona directamente con otros principios:

- Principio de legalidad: la actuación debe estar fundada en la norma, pero debe ejercerse de buena fe para que esa legalidad sea razonable y legítima.
- Principio de motivación: la buena fe exige entender y explicar por qué se llega a una determinada resolución.
- Principio del debido proceso: la buena fe está estrechamente ligada al derecho a un proceso justo, incluido el derecho a la defensa.

3. La buena fe en la práctica de la función administrativa

Este principio se relaciona con diversas áreas de la actividad administrativa, imponiendo deberes concretos a la Administración y otorgando derechos a los ciudadanos:

• En el procedimiento administrativo

Presunción de buena fe del administrado: se presume que los particulares actúan de buena fe en todas las gestiones que adelanten ante la Administración pública. Es la Administración quien, de tener dudas, debe probar la mala fe.

- **Deber de colaboración y transparencia:** la Administración debe actuar con claridad y sin ocultamientos, facilitando el ejercicio de los derechos del administrado y evitando dilaciones innecesarias o trámites incoherentes.

• Prohibición del acto propio (*non venire contra factum proprium*)

La doctrina de los actos propios tiene una aplicación indiscutible en el ámbito de las relaciones jurídico-administrativas. En este contexto, constituye un supuesto de lesión a la confianza legítima de las partes, expresado en la máxima *non venire contra factum proprium* (Pérez, 2009).

Una de las manifestaciones más relevantes de la buena fe es la prohibición de ir en contra de los propios actos. Esto implica que la Administración no puede desconocer una conducta anterior que haya generado una expectativa legítima y fundada en el ciudadano, salvo que un interés público superior y debidamente justificado lo exija. Este deber de coherencia es fundamental para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en las relaciones administrativas.

Principio de confianza legítima

Estrechamente vinculado con la buena fe, el principio de confianza legítima protege al ciudadano que, basándose en la conducta constante y prolongada en el tiempo de la Administración (como una práctica administrativa, un acto o una promesa), ha generado una expectativa razonable de que dicha conducta se mantendrá. Este principio limita la capacidad de la Administración para cambiar abruptamente sus criterios o revocar actos, salvaguardando los derechos adquiridos o las situaciones jurídicas consolidadas.

Ejemplo del principio de confianza legítima se encuentra en pronunciamientos de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia:

“Este principio debe regir en las relaciones del Estado con los administrados, ya que les permite a éstos recobrar la confianza en la Administración consistente en que en el procedimiento para dictar el acto que dará

lugar a las relaciones entre Administración y administrado, aquélla no va adoptar una conducta confusa y equívoca que más tarde permita eludir o tergiversar sus obligaciones. Estos actos, según el mismo autor, serán respetados en tanto no exijan su anulación los intereses públicos. (GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS, El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo, Editorial Civitas, S.A., Tercera Edición, Madrid, España, 1999, pág. 91).”

4. Alcance, efectos y ámbito donde se aplica

El catedrático Jesús González Pérez señala que la amplia esfera de aplicación del principio general de buena fe en las relaciones jurídico-administrativas, así como las diversas formas en que se manifiesta, dificultan la estructuración de un régimen jurídico común para todas ellas. No obstante, y con fines didácticos, se presenta un cuadro que abarca los alcances y efectos del principio de buena fe en el procedimiento administrativo:

Además, se presenta un cuadro que ilustra los ámbitos y las situaciones en las que se aplica el principio de buena fe:

Alcance y efectos	Obligación de la Administración de actuar con diligencia, motivación adecuada y con un mínimo de razonabilidad en sus actos.
	Obligación de las partes de colaborar en el proceso, proporcionar la información necesaria y actuar de buena fe (no presentar pruebas falsas, no destruir pruebas relevantes, no usar procedimientos para dilatar).
	Prohibición de actos arbitrarios, intimidatorios o discriminatorios y de crear situaciones de indefensión para las partes.
	Debe facilitarse la información y las notificaciones de forma clara y oportuna, para que las partes puedan ejercer adecuadamente sus derechos.

5. Garantías de la buena fe en la práctica administrativa

Ámbitos	Situaciones donde se aplica el principio de buena fe
Trámites de permisos, licencias, sanciones administrativas y reconocimiento de derechos ante la Administración.	Presentación de pruebas: se espera que las partes presenten pruebas verídicas y relevantes.
Interpretación y aplicación de normas en materia de procedimiento administrativo.	Conducta de la Administración: respuesta oportuna, motivación suficiente y trato igualitario.
Evaluación de pruebas y valoración de hechos: actuación razonable y no derivada de interés personal o sesgo.	Recursos administrativos: interpretación razonable de fundamentos y plazos; evitar dilaciones indebidas sin causa.
Notificaciones y comunicaciones: claridad, oportunidad y precisión, evitando confusión o engaño.	Negaciones o rechazos: fundamentación clara y congruente con los hechos y la norma aplicable.

- Para la Administración: redacción precisa de actos, motivación clara, notificaciones efectivas, verdad material en la información publicada y trato igualitario.
- Para los administrados: actuar con honestidad, entregar información verídica y completa, intervenir de buena fe, respetar plazos y evitar maniobras dilatorias.
- En los procedimientos complejos: promover la transparencia, ofrecer información suficiente sobre requisitos, criterios de valoración y recursos disponibles.

Es importante indicar que en caso de conflicto entre buena fe y otros intereses (por ejemplo, confidencialidad, seguridad pública, o protección de terceros), la resolución debe buscar un equilibrio razonable, siempre preservando la integridad del proceso y la legalidad.

6. Consecuencias de su violación

La violación del principio de buena fe, ya sea por una actuación desleal, incoherente o sorpresiva de la Administración, puede tener consecuencias jurídicas importantes:

- Anulabilidad o invalidez de actos: un acto administrativo que contravenga

flagrantemente la buena fe y la confianza legítima puede ser objeto de anulación por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa.

- Responsabilidad patrimonial del Estado: si la conducta de mala fe o incoherente causa un daño al particular, puede generarse la obligación del Estado de indemnizar los perjuicios causados.
- Deberes de funcionarios: los servidores públicos tienen el deber de desempeñar sus funciones con buena fe, probidad y lealtad, lo cual constituye incumplimiento a estos postulados generando motivo de responsabilidad administrativa.

7. Conclusión

En resumen, el principio de la buena fe en Panamá exige que la función administrativa se desarrolle con transparencia, lealtad y respeto a la confianza que el ciudadano deposita en las actuaciones del Estado.

Es un principio general del derecho con rango fundamental que actúa como límite al ejercicio de la potestad administrativa y como garantía para los administrados. Asegura que la relación entre el Estado y los ciudadanos se desarrolle bajo un marco de lealtad, coherencia y confianza, elementos indispensables para un Estado de derecho moderno y para la salvaguarda de la seguridad jurídica en la República de Panamá.

8. Bibliografía y fuentes consultadas

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Ley 38 de 31 de julio de 2000.
- [Jurisprudencia Sistematizada Contencioso Administrativo. Sala III de la Corte Suprema](#)

[de Justicia de la Procuraduría de la Administración Panamá.](#)

- Schopf Olea, A. (2018). La buena fe contractual como norma jurídica. Revista chilena de Derecho Privado, versión Online, Santiago, Chile
- González Pérez, J. (2009). El principio general de la buena fe en el derecho administrativo (5.a ed.). España: Aranzadi-Civitas.
- Benavides Pinilla, V. (2012). Compendio de derecho público panameño: Derecho público y administrativo. Panamá: Ediciones Jurídicas.
- Bernal, M. (2012). Manual de derecho administrativo panameño. Panamá: Litho Editorial Chen.



Las fianzas en el ordenamiento jurídico panameño y su eficacia en la protección del interés público



Vladimir Gabriel Matías Román

Abogado especialista en materia de seguros y fianzas. Presidente de la Comisión de Derecho Registral del Colegio de Abogados de la República de Panamá.

Contenido

1. Introducción. 2. Concepto doctrinal según el Código Civil y la Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020. 2.1 Fianza de acción de reclamo. 2.2 Fianzas de Cumplimiento y de Cumplimiento de Inversión. 2.3 Fianza de impugnación, de propuesta, de anticipo. 3. Funciones de la fianza y sus efectos jurídicos. 4. Análisis de las áreas de oportunidad en la protección del interés público por parte del Estado panameño. 5. Propuestas de mejora para fortalecer la eficacia de las fianzas 6. Referencias bibliográficas.

Resumen

El artículo explora el concepto de fianza desde la perspectiva de las diferencias entre el derecho civil y el derecho administrativo, basándose en el análisis de la Ley 22 de 2006. Se destaca que las fianzas son un tipo de contrato utilizado en diversas jurisdicciones — civiles, comerciales y administrativas— con distintos fines. El artículo se centra en analizar las fianzas como documentos garantistas de los intereses del Estado desde la óptica del derecho administrativo.

Además, se estudian las fianzas como un medio de protección de los intereses estatales, resaltando la importancia de eliminar factores que puedan afectar su correcta ejecución. La adecuada gestión de las fianzas es fundamental para garantizar el interés público y prevenir acciones que puedan perjudicarlo.

Abstract

The article explores the concept of surety bonds from the perspective of the differences between civil law and administrative law, based on an analysis of Law 22 of 2006. It highlights that surety bonds are a type of contract used in various jurisdictions—civil, commercial, and administrative—for different purposes. The article focuses on analyzing bonds as documents that guarantee the interests of the State from the perspective of administrative law.

In addition, bonds are studied as a means of protecting State interests, highlighting the importance of eliminating factors that may affect their proper execution. Proper management of bonds is essential to guarantee the public interest and prevent actions that may harm it.

Palabras Clave

Contratación pública, contrato, fianza, garantía, Estado, contratista, beneficio de excusión, fianza de propuesta, fianza de cumplimiento y fianza de pago anticipado.

Keywords

Public procurement, contract, bond, guarantee, State, contractor, benefit of excussion, bid bond, performance bond, and advance payment bond.

1. Introducción

La Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, ordenada por la Ley 153 de 2020, en los numerales del 22 al 26 del artículo 2, define los tipos de fianzas utilizadas como instrumento garantista en todas las etapas de los procedimientos de selección de contratista. Estas definiciones ex lege tienen como elemento común el término garantía.

Según Cabanellas (2012), la garantía se define como la seguridad o protección frente a un peligro o riesgo. Esto lleva a cuestionar los riesgos inherentes a toda relación contractual, cualesquiera naturaleza que involucre.

Ello puede incrementarse en una dinámica contractual en la que interviene el Estado como sujeto activo, con la obligación legal de exigir el cumplimiento del contrato, así como de recibir el servicio, obra o bien, según el tipo de contratación. Su contraparte, el sujeto pasivo sería el contratista, quien debe cumplir con correlativa obligación contractual.

La disyuntiva surge cuando el Estado (sujeto activo) no cumple con su rol de exigir el cumplimiento del contrato, ni ejecuta en tiempo oportuno las garantías que respaldan el interés público, puesto que dicho comportamiento pudiese afectar el interés colectivo. También resaltan aquellos casos en que, pese a haberse cumplido con la obligación, tras la ejecución surgen defectos o vicios derivados de la misma. Con motivo de lo expuesto, se procura realizar un estudio documental sobre la eficacia de las fianzas conforme al ordenamiento jurídico panameño, en relación con el interés público.

Las fianzas son comúnmente reconocidas como un tipo de contrato accesorio cuyo marco legal y validez dependen de una obligación principal.

Sin embargo, en el contexto de la contratación pública, este tipo de contrato presenta características particulares que lo diferencian de las aplicadas en otras jurisdicciones, como la civil.

La función principal radica en que este contrato es brindar cierta especie de seguridad ante posibles incumplimientos que puedan surgir en cualquier tipo de contratación pública. Esta exigencia está respaldada por el principio de estricta legalidad¹, por lo que su función, objetivo, alcance y efecto jurídico están debidamente detallados en el marco normativo de la Ley 22 de 27 de junio de 2006. Su finalidad es proteger los intereses del Estado, evitar su indefensión y preservar el interés público de manera íntegra.

2. Concepto doctrinal, conforme el Código Civil y la Ley 22 de 2006, ordenada por la ley 153 de 2020.

Basado en el sistema jurídico panameño, es imprescindible realizar un sucinto análisis comparativo entre las diferencias más relevantes de las fianzas como instrumento garantista en la jurisdicción civil y en la jurisdicción administrativa enfocadas en las contrataciones públicas. Para ello, tenerse en cuenta que el artículo 365 del Código Procesal Civil, adoptado por la Ley 402 de 2023, establece las clases de cauciones y la forma en que deben constituirse. Apegado a su tenor literal, dicho artículo señala:

"Artículo 365. Clases de cauciones y oportunidad para constituir las. La caución es aquella garantía consistente en dinero en efectivo, hipotecas, fianzas de compañías de seguro, cartas de garantía y título de deuda pública del Estado, incluidos, pero no limitados, los bonos del Estado, los títulos prestacionales, los certificados de participación negociables, las notas del Tesoro y valores emitidos por bancos estatales...

¹ Cfr. artículo 18 de la Constitución Política de Panamá.

(...)

... Cuando se trata de garantías otorgadas por compañías de seguro o por entidades bancarias, estas responderán por los resultados del proceso hasta su terminación, costas y gastos, y no se aceptarán cuando sean otorgadas por ellas en su propio interés y en procesos en que sean parte. Las cauciones se consignarán con arreglo a lo dispuesto en los párrafos anteriores. El auto que fije la cuantía, el que acepte la caución y el que la rechace son apelables en el efecto devolutivo.

Salvo disposición legal en contrario, las cauciones se cancelarán una vez extinguido el riesgo que amparen, o cumplida la obligación que de él se derive, o consignado el valor de la caución a disposición del tribunal." El subrayado es nuestro².

El actual Código Civil no hace referencia a un solo tipo de caución; sin embargo, dentro de sus tipologías, se incluyen las fianzas, las cuales se utilizan para respaldar el cumplimiento de las obligaciones del actor activo en un proceso judicial. En consecuencia, este tipo de caución respalda las posibles consecuencias derivadas de las actuaciones que puedan surgir del proceso, dependiendo del resultado de un juicio.

Al analizar el concepto de fianza en el ámbito de compras gubernamentales, desde la perspectiva administrativa, es importante destacar que el elemento común en las distintas definiciones es la "garantía". Como se ha mencionado anteriormente, esta garantía representa la seguridad o protección que el Estado prevé frente a riesgos o peligros sobrevinientes o advertidos, derivados de las relaciones jurídicas establecidas. Por lo tanto, es necesario desglosar cada tipo de fianza de acuerdo a las diferentes fases procedimentales.

² Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que ordena y compila la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública, Gaceta Oficial 29029-A (2020).

Según la Ley de Contratación Pública, y su última modificación por la Ley 153 de 2020, en el artículo 2, se enuncian los tipos de fianzas exigidos por la legislación panameña, con el fin de que, desde el marco legal, se proteja el interés público, entendido como el interés de la colectividad que funge como eje central de la Administración pública. Estas fianzas son las siguientes: de acción de reclamo, de cumplimiento, de cumplimiento de inversión, de pago anticipado, de propuesta y de recurso de impugnación.

2.1. Fianza de acción de reclamo

Se entiende por fianza de acción de reclamo, según el artículo 2, numeral 22, de la ley anteriormente referenciada, una garantía que debe adjuntarse a la acción de reclamo con el objeto de garantizar la satisfacción de los perjuicios y lesiones que puedan causarse al interés público. Es decir, este instrumento es requerido por el Estado panameño con el fin de protegerse ante posibles daños patrimoniales. Dado que esta acción se deriva de actuaciones relacionadas directamente con el pliego de cargos o contra posibles adjudicaciones de actos públicos, el Estado exige la misma para evitar que los posibles proponentes la utilicen como mecanismo dilatorio y, en paralelo, para preservar los intereses del Estado panameño, materializando la responsabilidad del proponente.

2.2. Fianzas de Cumplimiento y de Cumplimiento de Inversión

En adición, la vigente Ley 22 de 2006 contempla las fianzas de cumplimiento, las cuales son consideradas garantías exigidas al adjudicatario de un acto de selección de contratista o al beneficiario de un procedimiento excepcional o especial de contratación, de conformidad con

lo establecido en dicha ley. Estas fianzas tienen como finalidad garantizar el fiel cumplimiento del contrato u obligación de ejecutar su objeto y, una vez cumplido, corregir los defectos que pudieran presentarse. Es decir, este tipo de fianza funciona como un instrumento jurídico a disposición del Estado panameño para exigir, de manera oportuna, precisa y bajo parámetros de absoluta legalidad, el cumplimiento de un contrato.

Debemos considerar que todos los tipos de contrataciones se originan por la existencia de una necesidad, y el Estado, como responsable de satisfacer esas necesidades y mejorar la calidad de vida, debe buscar los medios de solventar esta carencia de servicio, producto, obra, etc. En consecuencia, la fianza de cumplimiento es el medio que debe utilizar el operador administrativo para asegurar el cumplimiento y la satisfacción plena de esa necesidad ante el surgimiento de cualquier riesgo que imposibilite la culminación de la contratación, anticipando los mismos.

La ejecución de la fianza permite la continuidad, terminación o reparación del objeto de la contratación sin sobrecargar el presupuesto estatal. De este modo, se protegen los derechos de la población en relación con el buen manejo y uso de los recursos públicos, cuya administración es responsabilidad exclusiva del Estado, representado por sus diversos ministerios, entidades autónomas, semiautónomas, descentralizadas. En síntesis, las fianzas de este tipo cumplen un rol tutelar en la Administración pública.

Por su parte, la fianza de cumplimiento de inversiones se exige al contratista en contratos de adquisición o disposición de bienes en los que exista la obligación de invertir una suma de dinero, con el fin de avalar el cumplimiento de la inversión en el plazo y bajo las condiciones pactadas.

2.3. Fianza de impugnación, de propuesta y de anticipo

La Ley 22 de 2006 desarrolla otros tipos de fianzas accesorias, cuya finalidad es proteger los intereses del Estado durante el proceso de contratación pública. Todas son exigidas por el Estado dentro del ciclo de adquisición y buscan proteger el interés público evitando perjuicios económicos y financieros, y a su vez mitigando riesgos previstos o imprevistos.

Las fianzas de propuesta y de anticipo surgen por la necesidad de dar certeza a los derechos del proponente, del Estado y, en consecuencia, de preservar los derechos de la población, que es el principal beneficiario de estas contrataciones.

En síntesis, al finalizar desde una óptica netamente teórica, es evidente que se diferencia de la fianza civil. Más allá del aspecto regulatorio, las fianzas reguladas y contempladas dentro del marco normativo de la Ley 22 de 2006 actual son contratos accesorios autónomos; es decir, no requieren que los beneficiarios soliciten autorización de juez para su ejecución, lo que hace el proceso mucho más abreviado y expedito para la protección del patrimonio estatal.

3. Funciones de la fianza y sus efectos jurídicos

La fianza, como se ha indicado, es una garantía. Su función principal es la ejecución para poder cumplir con la obligación original. Se considera que exhibe una naturaleza accesoria autónoma, mediante la cual una compañía de seguros, entidad bancaria o tercero garante se compromete, frente a la entidad pública, a responder por el cumplimiento de una obligación ejecutada por el contratista.

Desde el punto de vista administrativo, la fianza

funciona como un mecanismo de protección del interés público que busca asegurar el cumplimiento de las obligaciones administrativas, contractuales o legales. Asimismo, posterior a este cumplimiento, funge un rol correctivo en el supuesto de que surjan defectos o vicios derivados de la prestación del servicio, la ejecución de la obra o el suministro de un bien.

Entre los efectos jurídicos de la fianza, podemos destacar que asegura el cumplimiento, transfiere el riesgo, resguarda la continuidad y seguridad pública, y protege los recursos públicos. La Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) ha coincidido con este planteamiento al señalar que la fianza de cumplimiento tiene como función principal garantizar que el contratista cumpla cabalmente con las obligaciones pactadas con el Estado, formalizadas a través de un contrato, por medio del cual se busca proteger el interés público y los recursos estatales.

La fianza, en términos generales, actúa como un mecanismo de seguridad administrativa. En caso de incumplimiento, atraso, abandono o existencia de defectos —ya sean ocultos o vicios propios de la contratación— posteriores a la entrega, la entidad contratante tiene la facultad legal de ejecutar la garantía de inmediato, con el fin de cubrir los daños o asegurar la correcta culminación del contrato (Dirección General de Contrataciones Públicas, 2024). En palabras simples, su función no solo es protectora, sino también preventiva y correctiva.

4. Análisis de las áreas de oportunidad en la protección del interés público por parte del Estado panameño

Para desarrollar este aspecto, la forma más dinámica es ejemplificarlo a través de casos concretos por medio de la jurisprudencia contenida en el portal electrónico de

PanamaCompra, en el que se encuentran los expedientes administrativos digitales de todos los tipos de contrataciones que ha realizado el Estado panameño, permitiendo analizar de forma clara, a través de una huella digital, las fortalezas y debilidades de nuestro sistema en temas relacionados con la protección del interés público. Al respecto, Rastrollo (2021) señala que la exigencia de las fianzas estatales se debe a un principio de estricta legalidad, por lo que su eficacia es alta cuando los requisitos para su conformación se encuentran bien definidos por las entidades, y las entidades aseguradoras cumplen adecuadamente su rol garantista.

En los últimos años, ha tomado relevancia en la esfera pública, la atención hacia algunos aspectos relacionados con los procesos legales entre las entidades estatales y las aseguradoras. Esto se ha vinculado, en algunos casos, a desafíos en la ejecución oportuna de ciertas fianzas, particularmente las de cumplimiento. Es importante destacar que estos instrumentos mantienen un papel fundamental para garantizar el interés público y respaldar las políticas de ajuste fiscal que se promovieron en ese periodo.

A partir de la investigación realizada, se observa que el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas emitió recientemente una resolución relacionada con un escrito de intervención de tercero en un proceso de apelación de una resolución administrativa de contrato. Dicha resolución, identificada con el n.º 068-2024 del Pleno del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, muestra, tras el análisis del expediente, áreas de mejora en relación con la gestión, seguimiento y exigencia de las fianzas de cumplimiento del contrato por parte de la entidad contratante.

En primer lugar, este contrato analizado mantenía

una adenda en trámite relativa al endoso de la fianza de cumplimiento, extendiendo los plazos contractuales para culminar la obra. Esta adenda fue refrendada y publicada, lo que significa que era plenamente exigible y debía cumplirse en su totalidad.

No obstante, la existencia de la obligación contractual y las solicitudes posteriores realizadas por la entidad para la entrega de los endosos requeridos, la entidad no verificó ni exigió de manera efectiva que los nuevos endosos correspondientes a la fianza fueran emitidos por la aseguradora inicialmente designada en el contrato. En su lugar, se produjo una subrogación por parte de otra aseguradora distinta a la que originalmente estuvo vinculada en la relación contractual. El expediente evidencia que dichos endosos no fueron aportados por la aseguradora a la cual se le había solicitado la ejecución de la garantía, a pesar de que la documentación relacionada ya había vencido. Esto pudo haber generado una situación en la que el Estado panameño quedó en una posición de vulnerabilidad, debido a la falta de seguimiento oportuno y a la posible afectación del interés público, especialmente en lo que respecta a la correcta gestión de los recursos estatales.

Todas estas actuaciones reflejan ciertas áreas en las que los organismos contratantes podrían fortalecer su gestión, control y supervisión. Es fundamental que las entidades responsables aseguren que los contratistas mantengan vigentes y actualizadas todas las garantías contractuales, promoviendo así una mayor eficiencia en la implementación de los instrumentos garantistas. Este aspecto resulta especialmente relevante en el contexto de Panamá, donde identificar oportunidades de mejora puede contribuir a optimizar los procesos y fortalecer la protección de los intereses públicos.

Las actuaciones de los funcionarios responsables de la ejecución de este contrato muestran áreas de oportunidad para fortalecer los mecanismos de supervisión y control, en aras de salvaguardar de manera más efectiva los intereses del Estado panameño.

De todo lo anterior, se puede identificar que la deficiencia en el desempeño de las entidades contratantes puede atribuirse a tres factores, entre los cuales destacan:

1. La necesidad de fortalecer el control y seguimiento de los expedientes. Es importante que las entidades enfoquen esfuerzos en mejorar la supervisión administrativa de las garantías contractuales, asegurando un monitoreo efectivo que garantice el cumplimiento de los requisitos sin afectar la entrega o culminación de las obras.
2. Falta de pericia y experiencia: competencias necesarias para realizar una valoración jurídica precisa del alcance de las circunstancias contractuales. Esto permitirá reducir posibles riesgos y garantizar una gestión eficiente en las relaciones contractuales en las que interviene un particular y el Estado.
3. Continuidad del personal que administra cada contrato: Es frecuente que en proyectos grandes que puede generar una desconexión entre:
 - El equipo técnico
 - La unidad legal
 - La unidad administrativa que custodia las garantías
 - La dirección o coordinación del proyecto.

La adecuada comunicación permite activar las alertas internas correspondientes y, en

consecuencia, proteger los intereses del Estado mediante acciones como la ejecución temprana de garantías o la adopción de medidas que minimicen posibles impactos en el patrimonio estatal.

Cuando las unidades no comparten información o no aplican un protocolo estandarizado de revisión de garantías, pueden ocurrir omisiones que afecten directamente al Estado panameño y, en consecuencia, al bienestar común. Es fundamental que los procesos de contratación y adquisición de bienes y servicios, destinados a mejorar la calidad de vida de la población, se lleven a cabo con la mayor responsabilidad y diligencia, en cumplimiento con las disposiciones legales y los protocolos establecidos, para garantizar la protección de los intereses del país.

5. Propuestas de mejora para fortalecer la eficacia de las fianzas

Para fortalecer la protección del interés público, resulta conducente evaluar la implementación de un sistema digital de seguimiento automático de las fianzas, que incluya herramientas y procedimientos estandarizados, y contemple aspectos tales como la vigencia, validez y endoso de las mismas, generando alertas tempranas y contribuyendo así que la ejecución contractual se mantenga con garantías vigentes, como fórmula para coadyuvar a controlar las potenciales y sobrevinientes deficiencias administrativas.

Es importante establecer protocolos claros para la revisión, aceptación y ejecución de las fianzas, así como fortalecer el régimen de responsabilidad administrativa para los funcionarios, con el fin de promover la transparencia y el cumplimiento de sus obligaciones.

Se recomienda fortalecer la coordinación entre

las entidades contratantes y las aseguradoras mediante la implementación de mecanismos de verificación electrónica y la definición de lineamientos claros sobre las garantías y sus alcances jurídicos, lo cual contribuirá a reducir inconsistencias y a promover un control más eficiente de las garantías contractuales.

6. Referencias bibliográficas

Cabanellas de Torres, G. (2012). Diccionario jurídico elemental (27.ª ed.). Heliasta.

Dirección General de Contrataciones Públicas. (2024, 27 de agosto). Nota DGCP-DS-DJ-1169-2024, respuesta a consulta sobre la implementación y aplicación del Texto Único de la Ley 22 de 2006 ordenado por la Ley 153 de 2020, dirigida al Lic. José del Carmen Murgas A. Panamá. (2020).

Ley 153 de 8 de mayo de 2020, que ordena y compila la Ley 22 de 27 de junio de 2006, que regula la contratación pública. Gaceta Oficial 29029-A.

Ley 402 de 9 de octubre de 2023, por la cual se adopta el Código Procesal Civil de la República de Panamá. Gaceta Oficial 29887-A.

Rastrollo Suárez, J. J. (2021). Curso superior en derecho de contrataciones públicas. Módulo: Técnicas de gestión de contratos y promoción de la transparencia. DoinGlobal – Fundación General Universidad de Salamanca.

Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas. (2024). Resolución N.º068-2024 del Pleno, de 19 de abril de 2024. Panamá.

Colecciones Jurídicas

Los representantes de Panamá en la génesis de la Constitución colombiana de 1886



Demetrio Dobras Ramos

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



Contenido

Introducción: El problema de la representación y el centralismo colombiano. 1. Panamá ante la guerra civil y la Regeneración de Núñez. 2. El Consejo Nacional de Delegatarios y la marginación del Istmo. 3. De la representación simbólica al silenciamiento político. 4. Una representación discriminatoria y su legado separatista. 5. El Consejo como expresión del poder vencedor. 6. Un proceso constituyente excluyente y su desenlace. 7. Reflexión final: historia, representación y legitimidad. Referencias bibliográficas.

Resumen

Este trabajo se centra en los acontecimientos significativos que provocaron la exclusión de la representación de Panamá durante la adopción de la Constitución colombiana de 1886. Se examina con detalle cómo importantes personalidades bogotanas, específicamente los señores Miguel Antonio Caro y Felipe Fermín Paúl, desplazaron la vocería del istmo en el Consejo Nacional Constituyente. Dicha imposición, tramada por el presidente Rafael Núñez posterior a la guerra civil de 1884-1885, facilitó la consolidación de su proyecto centralista y conservador, reconocido como la Regeneración. Esta omisión en la toma de decisiones constitucionales provocó el descontento de la población istmeña, constituyendo un motivo clave para su subsecuente separación de Colombia en 1903. La investigación se fundamenta en documentos históricos y fuentes coetáneas, entre ellas los textos del general Buenaventura Correoso, para revelar que esta forma discriminatoria de representación no solo ignoró las aspiraciones panameñas, sino que también socavó la legitimidad del proceso constituyente.

Abstract

This work focuses on the significant events that led to Panama's exclusion from representation during the adoption of the Colombian Constitution of 1886. It examines in detail how important figures from Bogotá, specifically Miguel Antonio Caro and Felipe Fermín Paúl, displaced the Isthmus's voice in the National Constituent Council. This imposition, orchestrated by President Rafael Núñez after the civil war of 1884-1885, facilitated the consolidation of his centralist and conservative project, known as the Regeneration. This omission in constitutional decision-making caused discontent among the Isthmian population, constituting a key reason for its subsequent separation from Colombia in 1903. The research is based on historical documents and contemporary sources, including the writings of General Buenaventura Correoso, to reveal that this discriminatory form of representation not only ignored Panamanian aspirations but also undermined the legitimacy of the constitutional process.

Palabras clave

Panamá, Colombia, Constitución de 1886, Rafael Núñez, Miguel Antonio Caro, centralismo, federalismo, secesión.

Keywords

Panama, Colombia, Constitution of 1886, Rafael Núñez, Miguel Antonio Caro, centralism, federalism, secession.

Introducción: El problema de la representación y el centralismo colombiano

La historia de las naciones hispanoamericanas del siglo XIX está marcada por dos fracturas profundas. Por un lado, la exclusión sistemática de las mayorías; por otro, la lucha encarnizada entre élites por definir el proyecto nacional. Los movimientos independentistas, dirigidos por criollos, dependieron en buena medida de la participación de afrodescendientes e indígenas en las campañas militares. Sin embargo, una vez ganada la independencia, a esos grupos se les negó una representación política real. En la práctica, se selló un orden social profundamente desigual.

Esa incapacidad para construir un proyecto nacional inclusivo favoreció que las disputas ideológicas se resolvieran por la vía de las armas. El caso colombiano lo ilustra bien. Allí, los enfrentamientos violentos entre liberales y conservadores —y la disputa irreconciliable entre federalismo y centralismo— provocaron una sucesión de guerras civiles devastadoras. La guerra de 1884–1885 no solo evidenció el agotamiento del modelo federal; también mostró el intento de la élite conservadora de centralizar el poder por la fuerza. En esencia, los conflictos internos eran disputas entre facciones de una misma clase dominante.

Mientras tanto, los verdaderos ciudadanos —es decir, “aquellos que poseían la condición privilegiada de ser hombres, mayores de edad,

letrados y propietarios” (Perilla Lozano, 2017, p. 51)— se enfrentaban o pactaban entre sí para imponer su visión del país. Los excluidos, en cambio, carecían de representación alguna. Cuando las guerras internas exigían refundar la república, la representatividad era la primera víctima. Peor aún: no solo se prolongó la exclusión de sectores marginados; la misma estructura territorial del poder se vio alterada. En cada guerra civil, la representación de regiones como Panamá quedaba silenciada o suprimida, lo que demuestra que el modelo impuesto por las armas acallaba a las secciones territoriales alejadas del epicentro del poder.

1. Panamá ante la guerra civil y la Regeneración de Núñez

Los liberales radicales, herederos del ideario federal plasmado en la Constitución de Rionegro de 1863, veían tambalearse su proyecto político frente al impulso regenerador del presidente Rafael Núñez. Para ellos, el federalismo era sinónimo de autonomía y progreso; para Núñez y los conservadores, en cambio, ese sistema se había convertido en el origen del desgobierno, en un entramado que impedía al Estado mantener la cohesión y la autoridad necesarias sobre su territorio.

El desenlace militar de 1885 inclinó la balanza. Con la victoria conservadora, Núñez consolidó un poder capaz de redibujar el mapa político del país y reformar de raíz la estructura constitucional.

Panamá, parte integrante de los Estados Unidos de Colombia, no quedó al margen de estos acontecimientos. La guerra civil, que había estallado en el norte, se extendió hacia el sur y alcanzó al istmo con una violencia inusitada. El incendio de Colón, ocurrido en marzo de 1885, marcó uno de los episodios más devastadores de aquel conflicto: las llamas arrasaron la ciudad y se llevaron consigo no solo sus edificaciones, sino también la confianza de sus habitantes.

Esa herida no fue olvidada por Núñez. En diciembre del mismo año, en ejercicio de las facultades extraordinarias del estado de guerra, dictó el Decreto 858, que transformó el estado soberano de Panamá en un departamento nacional. La medida, lejos de ser meramente administrativa, implicaba el sometimiento definitivo del istmo al poder central. El nuevo gobernador, con atribuciones civiles y militares, debía reorganizar toda la administración pública, aplicando la legislación anterior solo cuando no contradijera los decretos del Ejecutivo (Consejo Nacional de Delegatarios, 1885, p. 15226).

2. El Consejo Nacional de Delegatarios y la marginación del Istmo

La designación de un gobernador civil y militar fue el inicio de un proceso de intervención directa del Gobierno central en los asuntos panameños y, más grave aún, implicó la exclusión del istmo de los mecanismos de participación política. Fue así que Núñez, alegando la necesidad de restablecer el orden público, comenzó a consolidar su poder personal y a sentar las bases de un Estado centralizado. Como parte de esta reconfiguración institucional, exhortó a los gobiernos de los estados, mediante Decreto 594, proferido el 10 de septiembre de 1885, para que enviaran delegatarios¹ a un consejo nacional

¹ Por tratarse de un término histórico específico, se ha optado por utilizar la expresión «delegatarios», aunque pueda parecer poco común en el uso moderno.

(Núñez, 1885b). Esta asamblea, que se reuniría el 11 de noviembre del mismo año, tendría la misión de deliberar sobre los términos en que debía procederse a la reforma constitucional que daría origen a la Constitución que marcaría un giro centralista en la historia de Colombia.

Para dicha asamblea, cada gobierno estatal debía designar dos delegatarios principales y tres suplentes numerados por cada uno de ellos². En el caso de Panamá, dado que el Gobierno del estado había sido suprimido por el presidente Núñez —quien lo convirtió en departamento y lo subordinó a la autoridad directa del Gobierno nacional—, la designación de los dos delegatarios principales —pues no hubo designación de suplentes para esa sección administrativa— fue asumida por el general Miguel Montoya Caballero³. Este funcionario había sido nombrado meses antes como jefe civil y militar del estado de Panamá, con plenas facultades para dirigir la administración gubernativa, mantener el orden público y reprimir el crimen.

No debe perderse de vista que, para el presidente Núñez, Panamá era una piedra de tropiezo que impedía, no solo la materialización de su proyecto regenerador, sino también el cultivo de buenas relaciones con los Estados Unidos de América. Así lo hizo entender en la exposición sobre

² De acuerdo con la nómina total publicada en el Diario Oficial el 6 de noviembre de 1885, en su edición número 6509, la lista de los delegatarios principales fue la siguiente: por Antioquía, José María Campos Serrano y José Domingo Ospina Camacho; por Bolívar, Miguel A. Vives y José María Samper; por Boyacá, Benigno Barreto y Carlos Calderón; por Cauca, Juan de Dios Ulloa y Rafael Reyes; por Cundinamarca, Felipe Angulo y Antonio B. Cuervo; por Panamá, Felipe F. Paúl y Miguel Antonio Caro; por Magdalena, José María Campo Serrano y José Laborde; por Santander, Ramón Rueda M. y José Santos; y, por Tolima, Roberto Sarmiento y Ascislo Molano. Los delegatarios principales Campo Serrano, Barreto, Angulo, Cuervo, Laborde, Santos y Rueda no ocuparon sus puestos en el Consejo y fueron reemplazados por sus suplentes personales, Simón Herrera, Francisco Mendoza Pérez, José María Rubio Frade, Jesús Casas Rojas, Luis M. Robles, Guillermo Quintero Calderón y Antonio Carreño R.

³ Miguel Montoya Caballero ejerció la jefatura civil y militar de Panamá entre el 1 de mayo de 1885 y el 15 de febrero de 1886. Tomó posesión del cargo días después de haberse dado la capitulación del general Rafael Aizpurú.

reforma constitucional que dirigió al Consejo Nacional de Delegatarios, cuando manifestó que en esa sección debía establecerse una numerosa y bien pagada guarnición, a fin de que no sobrevinieran de nuevo eventos que pudieran poner en peligro la soberanía (Núñez, 1885a). De manera que, cuando Núñez designó, en el curso de la guerra, a los jefes civiles y militares que estarían a la cabeza de algunos estados soberanos, lo hizo con el único objetivo de facilitar su directa injerencia en la elección de los delegatarios para el Consejo Nacional de Delegatarios (Quinche, 2016, p. 9).

Silenciadas —al menos temporalmente— las posibilidades de resistencia al proyecto del presidente Núñez con el resultado de la guerra civil, las condiciones eran propicias para que se implantara en todas las instituciones políticas del Estado colombiano la proyectada regeneración administrativa. Para que ello se diera, el paso inicial y obligado era, no la mera reforma a la Constitución, sino la confección de una nueva, reflejo fiel de quien la concibió, pues, como dirían los partidarios de aquel riesgoso proyecto, el “ideal, por decirlo así, de la Constitución que se debía expedir estaba, pues, en pocos cerebros: uno de ellos, el del señor Núñez” (Calderón Reyes, 1895, pp. 80-81).

Ahora bien, dado que la designación de los delegatarios que representarían a Panamá ante el consejo nacional convocado en Bogotá no sería realizada por el presidente del estado, en los términos de la convocatoria, sino por un funcionario del Poder Ejecutivo que ejercía las funciones de aquel, y que, por tanto, no actuaba por decisión propia, sino por encargo del Ejecutivo nacional, se esperaba que dicha designación respondiera a los intereses del Gobierno central.

3. De la representación simbólica al silenciamiento político

Así ocurrió el 26 de septiembre de 1885, cuando se dispuso que la representación de Panamá recayera en dos bogotanos de notable linaje y estrecha vinculación con el presidente Núñez: los señores Miguel Antonio Caro y Felipe Fermín Paúl. Una elección claramente estratégica, orientada a evitar cualquier resquicio de oposición al proyecto político del mandatario, especialmente por parte de aquellos estados —como el de Panamá— donde aún persistía una fuerte influencia federalista, y que habían sido recientemente derrotados en la breve guerra civil de 1885.

Conviene destacar que, si ya resultaba desconcertante que los delegatarios no hubieran nacido en el estado que debían representar, aún más alarmante resultaba su falta de familiaridad con la realidad sociocultural y política de sus habitantes. Esta desconexión entre los representantes por Panamá y la población local quedó en evidencia durante la sesión del Consejo Nacional del 10 de diciembre de 1885, en el marco del debate sobre la aprobación del Decreto 858.

En aquella ocasión, uno de los delegatarios, Felipe Paúl, admitió que ni él ni el señor Miguel Antonio Caro habían recibido instrucciones particulares del Gobierno de Panamá, y que tampoco conocían oficialmente cómo había sido recibida en el istmo la transformación de estado federal en departamento nacional. No obstante —añadió—, podían asegurar que no existía persona alguna en Panamá que no deseara con entusiasmo la realización de esta medida (Consejo Nacional de Delegatarios, 1885, p. 15226).

El desconocimiento de los puntos de vista, aspiraciones y sentimientos de la población istmeña presagiaba el desapego que, llegado el caso, mostrarían aquellos que estaban llamados a representar los intereses de esta región en la magna asamblea que habría de reunirse durante varios meses en la capital de la república. Esos mismos actores, que afirmaron representar a territorios distantes —o más bien usurparon tal representación—, mostrarían tiempo después, ya como miembros del Poder Ejecutivo, una actitud marcadamente ambigua frente a la situación de Panamá.

De Felipe Fermín Paúl —hermano de quien fuera obispo de Panamá⁴— se sabe, por ejemplo, que su gestión como ministro de Relaciones Exteriores coincidió con un periodo de inestabilidad política y económica en Colombia, lo que pudo haber influido en la falta de una respuesta eficaz ante las tensiones en el istmo. Del otro de los delegatarios, don Miguel Antonio Caro, se dice que “no conocía ni el mar, ni el río Magdalena y menos aún a Panamá” (Alarcón Núñez, 2010, p. 211).

Si bien no hay pruebas históricas que vinculen directamente a Caro con la creación del funesto régimen administrativo especial para el departamento de Panamá que poco después sería incluido en la Constitución de 1886⁵, lo que la historia sí no puede ocultar es su aporte como principal redactor de aquel estatuto fundamental, un rol que ejerció alineado con los deseos de quien lo eligió como delegatario por Panamá.

⁴ Se refiere a José Telésforo Paúl Vargas, eclesiástico y obispo colombiano que desempeñó su labor eclesiástica como obispo de Panamá entre 1875 y 1884.

⁵ Dicho régimen especial para Panamá quedaría definitivamente sellado el 4 de agosto de 1886, con la aprobación de la nueva Constitución colombiana, la cual indicaba, en su artículo 201, que el “Departamento de Panamá está sometido a la autoridad directa del Gobierno, y será administrado con arreglo a leyes especiales”, y señalaba, en el ordinal 4 del artículo 76, que el Congreso debía, entre sus atribuciones, “disponer lo conveniente para la administración de Panamá”.

Caro, además, en su condición de senador, jugó un papel prominente en el rechazo del Tratado Herrán-Hay. Este, quizá, sea su mérito más notable —o el más desastroso— en los años de su polémica actividad política. Este suceso, unido a otras tantas debacles en la política colombiana de aquellos años, serviría de caldo de cultivo a lo que vendría después. Y es que, en aras de garantizar su soberanía sobre el istmo, Colombia subestimó la capacidad del «Coloso del Norte», que no escatimaría en recursos —incluyendo la fuerza militar, el chantaje, la intimidación y otras tantas tácticas ya conocidas en su historia— para asegurar la construcción del canal y la concesión a perpetuidad de una franja tierra que, con el tiempo, se convertiría en el epicentro de luchas y reclamos incansables del pueblo panameño.

4. Una representación discriminatoria y su legado separatista

Aunque algunos estados, como Antioquía y el Cauca, tampoco contaron con delegatarios originarios en el Consejo Nacional, tal circunstancia no pareció tener mayor transcendencia para ellos. En el caso de Panamá, sin embargo, la designación de dos representantes capitalinos fue vista como una afrenta a la autonomía del istmo. Con el tiempo, dicha decisión serviría —según algunas interpretaciones— “para justificar su movimiento de secesión, alegando que el istmo no había renunciado a su soberanía, por no haber estado representado en el Consejo” (Tascón, 2005, como se citó en Zualuaga Gil, 2013, p. 142).

Se actuó, al menos desde la óptica istmeña, con un sesgo discriminatorio, al desconocer la identidad federalista de Panamá y permitir que su representación y vocería fuese usurpada impune y alevemente por representantes de Bogotá (Cruz Santos, como se citó en Verano

De La Rosa, 2013, p. 350). Esta «degradante tutoría» —según la expresión de un patriota ejemplar, autor de memorables acciones— alimentó, con justificada razón, un sentimiento de agravio colectivo entre los istmeños, provocado por el accionar del gabinete de Bogotá (Martínez Garnica, 2004, p. 232).

Tal decisión no fue bien recibida por muchos istmeños. Uno de ellos fue el respetado general Buenaventura Correoso, cuatro veces presidente del Estado Soberano de Panamá, uno de los máximos exponentes del arrabal santanero y testigo de los hechos que precedieron la convocatoria del Consejo Nacional de Delegatario. En su ensayo Sucesos de Panamá: Informe a la Nación, hizo sentir con claridad su pesar y disconformidad con tal lamentable designación.

En esa elocuente declaración de censura, Correoso manifestó su indignación por la forma en que se integró el Consejo, elegido —según sus palabras— “bajo el solo voto de los agentes del Ejecutivo nacional” y sin que Panamá estuviera representado “por uno siquiera de sus hijos”, a pesar de las importantes funciones legislativas que dicha asamblea habría de desempeñar. Además, advirtió que los delegatarios designados por el Ejecutivo, si bien eran hombres de reconocida integridad, competencia y aptitudes, desconocían las íntimas necesidades en el orden político, material y social que habían venido aquejando a ese pobre estado (Correoso, 1984, pp. 130-131).

Aun así, Correoso se preguntaba, no sin mordaz ironía, cómo no habrían de asombrarse los panameños, si eran los únicos a quienes se les había negado el derecho a opinar sobre la organización política del país. Aquella exclusión, revestida de una tutela encubierta, parecía

suponer que en todo Panamá no existían hombres capaces de encarar los desafíos de aquella convocatoria.

En sus palabras latía una preocupación profunda: ¿no se buscaba, acaso, minar el orgullo y la dignidad del pueblo istmeño mediante la sistemática anulación de su representación política? Más que un simple reclamo, aquella denuncia reflejaba el sentir colectivo de una región que, pese a su lealtad a la república colombiana, era tratada con desconfianza y evidente paternalismo (Correoso, 1984, pp. 130-131).

Sobre la elección de los delegatarios se refirió, también, el egregio patriota Justo Arosemena, quien no dudó en aseverar que se trataban de “delegatarios agentes de los gobiernos” —por supuesto, de los gobiernos a cargo de los jefes militares y civiles recién nombrados tras la guerra civil— y “no de los pueblos” —esto es, representantes del gobernante, pero no de los gobernados—; agregando que fueron designados por el Sr. Núñez sin tener en cuenta su naturaleza y vecindad, y considerando tan solo su lealtad con los objetivos de quien los designó (Arosemena, como se citó en Méndez Pereira, 2018, p. 572).

Tanto Correoso como Arosemena anticiparon, con aguda claridad, una herida incipiente que más tarde se ahondaría hasta convertirse en una fractura irreparable en la relación entre Panamá y Colombia.

5. El Consejo como expresión del poder vencedor

La ausencia de una representación genuina del estado de Panamá en los debates del proyecto Constitución impidió que, durante la discusión de los artículos que afectaban directamente

sus intereses, se alzarán voces opositoras o se hicieran propuestas relevantes. Quienes fueron designados para representarlo lo fueron por decisión directa del Ejecutivo, sin consulta ni legitimidad local.

Aunque los delegatarios eran conscientes de la magna empresa interoceánica que los franceses desarrollaban en el istmo, las decisiones adoptadas en aquella asamblea respondían más a intereses centralistas que al bienestar de sus habitantes. Esta preocupante situación fue señalada el 4 de junio de 1886 por el delegatario del estado del Cauca⁶, quien lamentó que Panamá no contara con representantes oriundos, conocedores de su contexto, capaces de defender sus intereses y preocupados por proponer un remedio adecuado a sus necesidades locales (Consejo Nacional Constituyente, 1913, p. 413).

Semejante demostración de apoyo por parte del ilustre caucano tuvo escasa repercusión en un recinto donde el silencio de los delegatarios fue más elocuente que cualquier intervención. Solo uno de ellos, el delegado por el estado de Bolívar, José María Samper, se atrevió a justificar la arbitraria y anómala designación, bajo el argumento de que debía garantizarse la distribución de las delegaciones entre los dos partidos aliados que respaldaban al Gobierno nacional (Samper, 1951, p. 336). En tal sentido, la representación ante el Consejo Nacional debía reflejar el triunfo militar y político de unos y la derrota de otros, como solía ocurrir en este tipo de conflicto.

No obstante, aquel razonamiento pasaba por alto que, entre los liberales radicales, algunos no participaron en la guerra civil ni avalaron que

⁶ Se hace alusión a Rafael Reyes Prieto, delegatario por el estado de Cauca y presidente de la República de Colombia entre 1904 y 1909.

la patria se viera arrastrada al derramamiento de sangre por una causa que bien habría podido zanjarse por medios civilizados. Según Samper, “era de todo punto imposible dar participación en el Consejo al partido que acababa de ser vencido por las armas, y que era enemigo declarado del nuevo orden de cosas que se deseaba fundar” (Samper, 1951, p. 336). Así, en una asamblea encargada de definir el destino institucional del país, integrada solo por los vencedores, el mayor perdedor sería, sin duda, la nación colombiana.

6. Un proceso constituyente excluyente y su desenlace

Si el propósito de Núñez hubiese sido consolidar los débiles lazos con el istmo de Panamá, tomando en cuenta la amplia gama de atribuciones que asumiría el Consejo Nacional de Delegatarios desde su instalación —tras constituirse como cuerpo constituyente e incluso después de sancionada la Constitución de 1886⁷—, lo más sensato habría sido garantizar una representación genuinamente local de Panamá en dicha asamblea. No hubo, en consecuencia, una verdadera defensa de los intereses del istmo, pues quienes actuaron en su nombre lo hicieron por encargo directo del Poder Ejecutivo, y no por mandato popular ni por arraigo territorial.

Esta carencia de representación legítima no afectó únicamente a Panamá: también vació de contenido la supuesta representatividad nacional, pues la asamblea se convirtió en el instrumento de un solo partido, como así lo ha reconocido —con variados matices— la

⁷ De conformidad con el artículo C de la Constitución de 1886, tan luego como fuera sancionada esta Constitución, el Consejo Nacional de Delegatarios asumiría funciones legislativas y las que por la misma Constitución correspondieran al Congreso, y separadamente al Senado y a la Cámara de Representantes. Por su parte, el artículo I de la misma Constitución atribuyó a ese mismo Consejo la función de decidir sobre la validez o nulidad de las leyes de los extinguidos estados que fueron denunciadas ante la Corte Suprema Federal y suspendidas por ella, y aquellas sobre las cuales no recayó resolución unánime de la misma Corte.

historiografía colombiana⁸. En un contexto sin frenos ni contrapesos, esta concentración del poder resultó ser el preludio de una crisis de mayor escala que pronto se abatiría sobre Colombia y marcaría un punto de inflexión en su historia republicana. En el caso panameño, este episodio se recordaría, con el paso del tiempo, como uno de los antecedentes de la separación de 1903.

Uno de los principales aprendizajes que nos han dejado los procesos de independencia de las colonias americanas es que la “representación que dicen portar los líderes de la emancipación es usurpada y luego adquirida en el proceso de guerra, pues la adhesión popular a su movimiento les aporta representatividad y legítima su actuación” (Sáchica, 1985, p. 8). Ante este panorama, queda claro que el escenario que emergió de las guerras civiles colombianas de la segunda mitad del siglo XIX no fue ajeno a este drama histórico. En aquel contexto convulso, la élite dominante hizo del conflicto bélico su negocio o de alguna forma lo fomentó con el fin de legitimar su representación, la cual le fue dada por el pueblo que lo respaldó en el campo de batalla.

Naturalmente, tal representación, forjada a partir de una conformidad forzada o resignada —más que voluntaria—, nacida de la presión ejercida a fuerza del mosquete, del sable y del cañón, estaba destinada a desaparecer por los mismos medios que la habían engendrado.

7. Reflexión final: historia, representación y legitimidad

Si algo debemos reconocer con plena conciencia tras repasar las páginas de nuestra historia patria,

⁸ Al respecto, véanse Correa, F. (1996). *Republicanism y reforma constitucional*. Universidad de Antioquia; y, Valencia Villa, H. (1987). *Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Universidad Nacional de Colombia.

es que el destino reservado a esta pequeña pero noble nación no habría logrado abrirse paso — con determinación y firmeza— a través de los vericuetos complejos caminos del agitado siglo XIX, de no haber confluído, de manera favorable para nuestro devenir, los acontecimientos de diversa índole que marcaron la historia de Colombia en aquel periodo decisivo.

Por eso, más que renegar de nuestra fortuna histórica, nos corresponde asumirla con gratitud, responsabilidad cívica y comprensión crítica del pasado. En ella se encuentran las claves que explican, no solo los motivos de nuestra separación, sino también las lecciones que debemos aprender para fortalecer una democracia participativa y una cultura política más representativa.

Referencias bibliográficas

- Alarcón Núñez, O. (2010). *Panamá, capital de Colombia: Historias de una propuesta*. Politécnico Grancolombiano.
- Calderón Reyes, C. (1895). *Núñez y la regeneración*. Librería e Imp. de Izquierdo y C. a.
- Consejo Nacional Constituyente. (1913). *Relación de los debates sobre el proyecto que precede en el Consejo Nacional Constituyente*. En Consejo Nacional Constituyente (Ed.), *Antecedentes de la Constitución de Colombia de 1886 y debates del proyecto en el Consejo Nacional Constituyente* (pp. 71-431). Librería Americana.
- Consejo Nacional de Delegatarios. (17 de diciembre de 1885). *Acta de la sesión del día 10 de diciembre de 1885*. Diario Oficial, 6542(XXI), 15225.

Correoso, B. (1984). Sucesos de Panamá: Informe a la Nación. Revista Lotería, 340-341, 93-133.

Martínez Garnica, A. (2004). La biografía de la nación panameña. En H. Bonilla & G. Montañez (Eds.), Colombia y Panamá: La metamorfosis de la nación en el siglo XX (pp. 215-236). Universidad Nacional de Colombia.

Méndez Pereira, O. (2018). Justo Arosemena. En Comité Organizador de los Actos Conmemorativos del Bicentenario del Nacimiento de don Justo Arosemena (Ed.), Obra selecta de Justo Arosemena (Vol. 5). Novo Art.

Núñez, R. (1885a). Exposición sobre reforma constitucional, que dirige al Consejo Nacional de Delegatarios el Presidente de la República. Imprenta de La Luz.

Núñez, R. (1885b). La reforma constitucional: Decreto n.º 594 de 1885. Imprenta de Philipp Hakspiel.

Perilla Lozano, L. (2017). La ciudadanía y los otros, en la primera mitad del siglo XIX en Colombia. Trabajo Social, 19, 45-63.

Quinche, C. A. (2016). La organización política administrativa del territorio colombiano entre 1886 y 1914.

Sáchica, L. C. (1985). Esquema para una teoría del poder constituyente (2.a ed.). Temis.

Samper, J. M. (1951). Derecho público interno de Colombia: Vol. 1. Historia crítica del derecho constitucional colombiano desde 1810 hasta 1886. Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.

Verano De La Rosa, E. (2013). La Constitución del 91: Una tarea inconclusa. En J. A. Cepeda Amarís, G. E. Mendoza Martelo, & L. Estupiñán Achury (Eds.), Una mirada a las regiones desde la justicia constitucional (pp. 347-361). Universidad del Rosario.

Zuluaga Gil, R. (2013). El Estado Soberano de Antioquía. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda.

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:

- Pertinencia del tema con el eje temático de la revista;
- Originalidad (inédito; no podrá presentarse un artículo, que ya haya sido publicado con anterioridad);
- 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: calibri 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



www.procuraduria-admon.gob.pa