



Doctora Aura Feraud Chávez

Revista de la Procuraduría de la Administración
segunda edición - noviembre 2025



Procuraduría de la Administración

Autoridades

Procuradora de la Administración

Grettel Villalaz de Allen

Secretario General

José Alberto Álvarez

Subsecretaria General

Emily Bravo

Colaboradores

Editor

Demetrio Dobras

Diseño

Michelle Mock

Joice Escala

Procuraduría de la Administración

Segunda edición, noviembre 2025

Diagramación y Portada: Departamento de Relaciones Públicas

ISSN: ISSN L 3072-984X (En línea)

ISSN 3072-9831 (Impresa)

Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación sin la autorización expresa de la Procuraduría de la Administración. Los artículos aquí publicados reflejan sus ideas y son propiedad de sus respectivos autores.

Procuraduría de la Administración

Centro de Capacitación Dra. Alma Montenegro de Fletcher

Corregimiento de Ancón, Llanos de Curundú,

Calle Diana Morán

www.procuraduria-admon.gob.pa.com

Índice

¿Quién es la Dra. Aura Feraud? <i>Dr. Carlos Bolivar</i>	5
La responsabilidad administrativa en la contratación pública en Panamá <i>Mgr. Veyra Jackman Ojeda</i>	9
El daño a la persona como daño extrapatrimonial en la responsabilidad civil extracontractual <i>Dr. Luis Solís Higuera</i>	15
La Figura del Desorden Doméstico en la Normativa Administrativa de Justicia Comunitaria <i>Mgr. Leonor Samudio</i>	21
La ética en el Ejercicio de la función pública <i>Mgr. Grettel Villalaz de Allen</i>	27
La gobernanza digital y la administración electrónica en el servicio público <i>Dr. Giuliano Mazzanti Alvarado</i>	32

¿Quién es la Dra. Aura Feraud?

Dr. Carlos Bolivar Pedreschi

Abogado especialista en derecho constitucional y autor de diversas obras. Fue directivo del Colegio Nacional de Abogados en dos ocasiones y catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad de Panamá y la Universidad Católica Santa María la Antigua. Desde 1984, es miembro titular de la Academia Panameña de la Lengua, ocupando la silla M.

Por honrosa invitación de la procuradora de la Administración, Dra. Grettel Villalaz de Allen, me corresponde referirme a la persona de una gran panameña. Me refiero a la Dra. Aura Feraud.

Conozco muy bien a la Dra. Aura Feraud y, afortunadamente, muy bien también a sus padres. La circunstancia señalada tiene para mí la importancia de referirme a la Dra. Aura Feraud con mayor propiedad y certeza de lo usual.

Empiezo con sus padres, lo cual no es nada común en cumplimiento de responsabilidades como las que he asumido. Y lo hago, no solo porque científicamente importa, sino porque toda persona es deudora de lo que genéticamente debe a sus progenitores. A continuación, pues, con el linaje genético de la Dra. Feraud.

Los padres de la Dra. Feraud fueron el Dr. Juan Manuel Feraud Peñafiel, médico ecuatoriano contratado por el gobierno panameño a inicios del año 1930, y su esposa, la señora Aura Virginia Chávez Figueroa.

Conocí al Dr. Feraud a través de mi esposa, quien también era doctora en medicina y trabajó en el Hospital Santo Tomás, como subalterna de sus jefes, uno de los cuales era precisamente el Dr. Feraud.

Recuerdo a mi esposa llegar a la casa contando la última experiencia que tuvo con el Dr. Feraud. En opinión de mi esposa, el Dr. Feraud no solo era un gran médico, sino también una persona muy culta y de altos valores morales. Pero el Dr. Feraud también fue un hombre con gran sentido del humor y de ocurrencias muy finas que mi esposa contaba, reída, al llegar a la casa.

Su madre fue doña Aura Virginia Chávez Figueroa. Doña Aura Virginia no tenía la cultura de su esposo, pero sí tenía su inteligencia y sentido de responsabilidad.

También fue una gran profesional del oficio que ella escogió y que, de hecho, es la más importante de las profesiones. Doña Aura Virginia escogió ser madre y ejerció tan importante oficio con una gran idoneidad y responsabilidad. Fue titular de la profesión más importante y exigente. Doña Aura Virginia optó por la profesión de madre y la ejerció, según sus hijas, muy amorosa y cumplidamente.

Comentado el linaje genético de la Dra. Aura Feraud, paso de inmediato a referirme a ella. Empiezo por asegurar que concurren en la Dra. Feraud muy altos y especiales atributos. La Dra. Feraud es una persona muy inteligente, muy preparada y laboriosa, y, además, muy trabajadora. Hizo su escuela tanto primaria como secundaria en colegios que enseñaban en inglés, ubicados en el territorio panameño conocido entonces como la Zona del Canal. Tanto en la escuela primaria como en la secundaria fue alumna de alta calificaciones.

Graduada ya de la escuela secundaria, inicia en el año 1967 sus estudios en la Universidad Católica Santa María La Antigua. Decidió estudiar Derecho y se inscribió en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de dicha universidad. Fue alumna excepcional, graduándose con el primer puesto en la Facultad de Derecho y con el segundo puesto entre los graduandos en toda la Universidad Católica Santa María. Se graduó en el año 1972 y, ya graduada, prestó servicio en importantes firmas de abogados.

Abrió su bufete de abogada en la ciudad de Panamá y operó allí del 1 de febrero de 1978 al 29 de enero de 1990.

Cuando el ejército de los Estados Unidos invadió Panamá y acabó con la dictadura militar panameña, que los Estados Unidos había apoyado por 21 años, el nuevo gobierno panameño, eminentemente civil y presidido por el Licdo. Guillermo Endara, designó a la Dra. Aura Feraud como procuradora de la Administración, cargo en el que fue ratificada por la Asamblea Nacional. Ejerció tan importante cargo del 29 de enero de 1990 al 16 de abril de 1991. Elegida por 10 años para tan importante cargo, con alta remuneración, la Dra. Feraud decidió, no obstante, renunciar al cargo. Sé que el entonces presidente de la República le solicitó a la Dra. Feraud que reconsiderara su decisión, y días después la Dra. Feraud le comunicó al presidente, en su momento, que haría efectiva su renuncia. Evidentemente, solo una persona que combina alta inteligencia, alta moralidad y alta sensibilidad es capaz de renunciar a un cargo tan alto y tan remunerado.

Muchas páginas pueden escribirse sobre la fecundada vida de esta gran panameña. Sin embargo, la invitación recibida para referirme a la Dra. Feraud obliga a un breve resumen de su vida.

Ya dentro de esta realidad, mencionaremos los cargos desempeñados por la Dra. Feraud, los cuales fueron los siguientes:

- Coordinadora General de la Unidad Coordinadora del Programa para el Mejoramiento de la Administración de Justicia.
- Catedrática universitaria en Derecho de Familia.

Con relación a las distinciones recibidas por la Dra. Feraud, nos limitamos a las otorgadas por las siguientes instituciones:

- Unión de Ciudadanas de Panamá, 1982.
- Club de Mujeres de Negocios y Profesionales de Panamá, 1982.
- Tribunal Tutelar de Menores, 1984.
- Club Soroptimista Internacional de Panamá, 1985.
- Iglesia Evangélica Metodista de Panamá, 1986.
- Asociación Femenina Demócrata Cristiana (AFEDEC), 1988.
- Federación de Mujeres de Negocios y Profesionales de la República de Panamá, 1990.
- Comisión del Canal de Panamá, con motivo de la semana de la mujer, 1994.
- Condecoración Andrew S. Flemming Award por servicios distinguidos y sobresalientes en la rama administrativa al Gobierno Federal de los Estados Unidos.
- Medalla de Oro por sus destacadas contribuciones y servicios a lo comunitarios, otorgada por Comisión del Canal de Panamá, Mayo 1985.
- Desempeño sobresaliente para el período evaluado durante 1988, Comisión del Canal de Panamá, Marzo 1989.
- Reconocimiento por su actuación sostenidamente sobresaliente que excede substancialmente los requisitos laborales durante diez años de desempeño 1979 a 1990, Comisión del Canal de Panamá, feb. 1990
- “Mujer Sobresaliente del año 1990”, Asociación de Mujeres Universitarias de Panamá, oct. 1990.

- “Dama Distinguida de la Comunidad”, Soroptimista Internacional de Panamá, feb. 1991.
- Placa de Reconocimiento por sus valiosos servicios a la Administración de la Justicia Panameña como Procuradora de la Administración 1990-1991; Procuraduría de la Administración, enero 1994.
- Administración de Justicia en Panamá. Ministerio Público, agosto 1996.

Por lo que hace a los trabajos de investigación que corresponden al legado que deja la Dra. Feraud, señalamos los siguientes:

- Análisis del Libro IV (Procedimiento del Proyecto del Código de Familia y el Menor. Ponencia presentada ante la Comisión Laboral de la Asamblea Legislativa, preparada en representación de la Unión Independiente de Acción Democrática (UNIDAD). Junio 1985.
 - Los derechos de la mujer (libro). Libro publicado, realizado para la Fundación para la Promoción de la Mujer. Recopilación de disposiciones constitucionales y legales en material civil, mercantil, laboral, seguridad social, penal y administrativa (con la colaboración de la Dra. Enriqueta Davis). Marzo 1992.
 - Los derechos de la mujer (folleto). Folleto publicado de texto simplificado para el álbum distribuido a través de los supermercados (no recuerdo quién fue el autor de las ilustraciones). Realizado para la Fundación para la Promoción de la Mujer. Junio 1992.
 - Manual-guía para promotoras legales comunitarias. Cartapacio grande de tres argollas (tipo fotocopiado). Recopilación sencilla explicativa de normas aplicables en materia constitucional, administrativa, civil, mercantil, laboral, seguridad social y penal. También son importantes los aportes de la Dra. Feraud realizados para la Fundación para la Promoción de la Mujer. Septiembre 1993.
 - “La jurisdicción contencioso administrativa en Panamá, sus avances y la experiencia de la década de los ‘90”. Publicación de la conferencia en Jornadas de derecho público en conmemoración del Cincuentenario de la Ley de lo Contencioso Administrativo. Colegio Nacional de Abogados. Abril 1993.
- Manual para capacitadoras de promotoras legales comunitarias. Estudio comparativo de leyes básicas que regulan el manejo y protección de la Cuenca Hidrográfica del Canal de Panamá. Consultoría realizada para la Fundación ANDE bajo los auspicios de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Panamá). Versión final, junio 1999.
- “La jurisdicción contencioso administrativa en Panamá: sus avances y el reto de una reforma integral”. Conferencia publicada en Estudios de derecho judicial: claves para la reforma de la jurisdicción contencioso administrativa. Consejo General del Poder Judicial del Reino de España y la Escuela Judicial del Órgano Judicial de Panamá. Diciembre 2000.
 - Palabras sobre la Vida y ejecutoria del Dr. Carlos Pérez Castrellón, pronunciadas con motivo del acto de develación de la placa por la cual se denomina al auditorio del Centro de Capacitación e Investigación de la Procuraduría de la Administración “Alma Montenegro de Fletcher” con el nombre de Auditorio Dr. Carlos Pérez Castrellón. Folleto de la presentación, 30 de abril de 2021

A continuación, conferencias, seminarios y charlas sobre los temas que siguen:

- La condición jurídica de la mujer, familia y menores
- Conceptos básicos del sistema legal panameño: aspectos constitucionales, civiles, comerciales, económicos, laborales, seguridad social, administrativos, penales, procesales
- Adopciones
- Derechos humanos, políticos, capacitación ciudadana.

Finalmente, con relación a las asociaciones a las que la Dra. Feraud ha pertenecido, indicamos las siguientes:

- **Colegio Nacional de Abogados de Panamá.**

Miembro desde 1975 hasta 2005.

Presidente de la Comisión de Ética y Disciplina (1997-1999).

- **Instituto Iberoamericano de Derecho Aeronáutico y del Espacio.**

Miembro desde 1973 hasta 2001.

- **Asociación Interamericana de Agentes de la Propiedad Industrial.**

Miembro desde 1975 hasta 1990.

- **Comisión de Acción Feminista (CAFÉ).**

Miembro fundadora. Desde junio de 1975 hasta diciembre de 1979.

Posteriormente, la mayoría de sus integrantes conformaron la UPF.

- **Unión Patriótica Femenina (UPF)**

Miembro fundadora. Desde diciembre de 1990 hasta agosto de 1981.

Posteriormente, la mayoría de sus integrantes conformaron la UNIDAD.

- **Unión Nacional Independiente de Acción Democrática (UNIDAD)**

Miembro fundadora. Agosto de 1981 al 31 de enero de 1990.

Coordinadora del Comité Jurídico y de Asistencia Legal.

- **Junta Directiva del Instituto Pan Americano**

De 1984 al 29 enero 1990.

Presidente del Consejo Nacional de Ética (1995 a diciembre 1998).

Miembro del Consejo Nacional de Ética, elegida en el X Congreso (1 enero 1999 a 29 julio 2001).

- **Vicepresidente del Partido Democrático Cristiano**, junto con Carlos Rubio, por un determinado período que inició el 31 de agosto 2014 y concluyó en diciembre de 2016.

Termino el grato compromiso asumido, con una última noticia que habla muy alto de la sensibilidad y los valores de la Dra. Feraud: tengan los lectores de esta breve referencia sobre la Dra. Feraud la absoluta seguridad de que ella agradecerá más las palabras que he dicho a favor de sus padres que las que he dicho sobre ella. Así es la Dra. Feraud: inteligente, preparada, laboriosa y noble.

La responsabilidad administrativa en la contratación pública en Panamá

Mgtr. Veyra Jackman Ojeda

Abogada y consultora. Magister en Derecho Comercial, Especialista en Diálogo Social y Tripartismo, Derecho Administrativo y Derechos Humanos. Con más de 18 años de servicio en el sector público, ha ocupado diversos cargos, entre ellos Sub directora de Asesoría Legal y Jefa de Compras y Proveeduría. Ha participado como consultora y asesora para organismos internacionales como UNFPA, UNICEF, OIM en temas de niñez y juventudes, migración, mujeres, pueblos indígenas y afrodescendientes.

Introducción

La contratación pública en Panamá está regulada por un sistema normativo orientado a garantizar la transparencia, la eficiencia y la rendición de cuentas en el uso de los fondos públicos. Uno de los ejes fundamentales de este sistema es la responsabilidad administrativa, que recae en los servidores públicos, contratistas y particulares que participan en los procedimientos de selección de contratistas y en la ejecución del contrato. Este mecanismo busca prevenir, investigar y sancionar actos contrarios a la legalidad, especialmente aquellos que atenten contra la correcta utilización de los recursos públicos.

I. Marco normativo general

El sistema de responsabilidad está cimentado en las disposiciones siguientes:

1. Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020

Define las responsabilidades de los funcionarios públicos, solicitantes, proveedores y particulares en el ámbito de la contratación pública; establece los procedimientos de selección de contratistas, así como los recursos y sanciones aplicables. Contiene, además, artículos relevantes en materia de responsabilidad. Mención especial merecen:

- 1.1. Artículo 16: Responsabilidad de los departamentos o direcciones de compras institucionales.
- 1.2. Artículo 18: Multas a los servidores públicos.
- 1.3. Artículo 19: Destitución de los servidores públicos.
- 1.4. Artículo 28: Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos.
- 1.5. Artículo 140: Sanciones administrativas aplicables a los contratistas.
- 1.6. Artículo 143: Inhabilitación por falsedad de información o documentos.

2. Ley 38 de 2000 — Procedimiento administrativo general

Establece normas generales sobre los procedimientos administrativos aplicables a todas las entidades públicas, incluyendo las de responsabilidad.

3. Ley 6 de 2002 — Ley de transparencia

Instituye la obligatoriedad de actuar con transparencia en la gestión pública.

4. Código Penal

Actos que generan responsabilidad administrativa también pueden configurar delitos, como peculado, corrupción, malversación o tráfico de influencias.

5. Decretos ejecutivos

Mediante estos, se reglamentan leyes y regulan aspectos operativos del sistema de contrataciones públicas y del uso de la plataforma PanamaCompra.

II. Responsabilidad administrativa

En el contexto de la contratación pública panameña, la responsabilidad administrativa se fundamenta en el Texto Único de la Ley 22 de 27 de junio de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020, que en su artículo 1, Ámbito de aplicación, señala que:

“Esta Ley establece las normas, las reglas y los principios básicos de obligatoria observancia que regirán los procedimientos de selección de contratista y los contratos públicos que realicen el Gobierno Central, las entidades autónomas y semiautónomas, los municipios, las juntas comunales, los intermediarios financieros y las sociedades anónimas en las que el Estado sea propietario del 51 % o más de sus acciones o patrimonio, así como los que se efectúen con fondos públicos o bienes nacionales para:

1. *La adquisición o arrendamiento de bienes por parte del Estado.*
2. *La ejecución de obras públicas.*
3. *La disposición de bienes del Estado, incluyendo su arrendamiento.*
4. *La prestación de servicios.*
5. *La operación o administración de bienes.*
6. *Las concesiones o cualquier otro contrato no regulado por ley especial” (Ley 22 de 2006, ordenada por la Ley 153 de 2020, art. 1). (El resaltado es nuestro)*

Al tenor de lo establecido en el artículo 25 del mismo texto legal, “las actuaciones de quienes intervengan en la contratación pública se desarrollarán con fundamento en los principios de transparencia, economía, responsabilidad, eficacia, publicidad, eficiencia, debido proceso y de igualdad de los proponentes, de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa”. Además, deben observarse “las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho, las normas del derecho administrativo y las normas en materia civil y comercial que no sean contrarias a dicha Ley” (Ley 22 de 2006, art.25).

Estas disposiciones brindan el marco general para el establecimiento de la responsabilidad administrativa en materia de contratación pública.

2.1. Artículo 28 del Texto Único de la Ley 22 de 2006, ordenado por la Ley 153 de 2020

Por su parte, el artículo 28 de la supracitada ley juega un papel crucial al establecer de manera directa el régimen de responsabilidad administrativa de los servidores públicos involucrados en los procesos de contratación. El mismo señala:

“Artículo 28. Principio de responsabilidad e inhabilidades de los servidores públicos. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuestas personas, contratos con la entidad u organismo en que trabajen, ni participar en este en calidad de propietarios, socios o accionistas de la empresa o de administradores, gerentes, directores o representante legal del proponente en un acto público. Esta disposición también será aplicable a los miembros de las juntas y de los comités directivos de entidades públicas y empresas en que el Estado sea parte.

Los servidores públicos que participen en los procedimientos de selección de contratista y en los contratos:

- 1. Están obligados a procurar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto del contrato y a proteger los derechos de la entidad licitante, sin perjuicio de los intereses legítimos de los contratistas y terceros.*
- 2. Serán legalmente responsables por sus actuaciones y omisiones antijurídicas, sin perjuicio de la responsabilidad penal o administrativa. En este último caso, la actuación indebida se considerará una falta administrativa grave.*
- 3. Sus actuaciones estarán regidas por una conducta ajustada al ordenamiento jurídico, y serán responsables ante las autoridades por infracciones a la Constitución o a la ley, por extralimitación de funciones o por omisión en el ejercicio de esta.*
- 4. Será responsable por la dirección y el manejo del proceso de selección y la actividad contractual el jefe o representante de la entidad licitante, quien podrá delegarlas en otros servidores de la entidad, sin perjuicio de las funciones de fiscalización y control que le corresponden a la Dirección General de Contrataciones Públicas.*
- 5. Los que sean integrantes de comisiones de evaluación están obligados a actuar con estricto apego a la ley y a los criterios y metodologías contenidos en el pliego de cargos.*
- 6. Los servidores públicos que intervengan en los actos de selección de contratista deberán cumplir con los términos establecidos en la presente Ley, la omisión a esta disposición se considerará como una falta administrativa y será sancionada con multa, conforme a lo establecido en el artículo 18” (Ley 22 de 2006, art.28).*

Interpretando esta norma, en materia de responsabilidad administrativa, se resumen los principios generales del derecho administrativo y de la contratación pública contemplados en ella, así:

- 1. Principio de legalidad:* Todo acto administrativo debe estar fundado en la ley.
- 2. Principio de eficiencia y eficacia:* Los funcionarios deben actuar a favor de una gestión pública responsable y orientada a resultados.
- 3. Principio de probidad:* Se exige integridad ética y moral en el ejercicio de la función pública.
- 4. Principio de rendición de cuentas:* Los servidores públicos deben responder por sus decisiones y actuaciones, especialmente en el manejo de recursos públicos.

Amplía el marco de la responsabilidad al disponer que los funcionarios que incurran en faltas o actos contrarios a las disposiciones de la ley de contrataciones públicas serán responsable no solo administrativa, sino también civil y penalmente, dependiendo de la naturaleza del acto u omisión. Además, enuncia de manera expresa los principios de responsabilidad objetiva del servidor público, estableciendo que no se requiere necesariamente dolo o culpa para que exista responsabilidad administrativa; el incumplimiento de los deberes legales basta para generar consecuencias disciplinarias o administrativas.

2.2. Sujetos de responsabilidad

La responsabilidad administrativa descrita en el artículo 28 precedente no se limita únicamente a los servidores públicos de los departamentos o direcciones de compras, también pueden incurrir en ella:

a) Funcionarios de las unidades usuarias encargadas de la contratación, responsables de una planificación adecuada que permita satisfacer de forma eficiente los intereses públicos, verificando que no se haya omitido la realización de estudios técnicos o diagnósticos de necesidades, ni la elaboración adecuada del pliego de cargos; asimismo, aquellos con funciones de supervisión y aprobación dentro del portal PanamaCompra; así como miembros de las juntas y comités directivos de entidades públicas y empresas en las que el Estado sea parte, cuando sobre estos recaiga la autorización para la realización del procedimiento de selección.

b) Miembros de comisiones evaluadoras, responsables de velar por el cumplimiento estricto de

la ley y los principios rectores, de realizar objetivamente una evaluación técnica y económica de las ofertas, de respetar los criterios del pliego de cargos y de evitar favoritismos o actuaciones negligentes.

c) Proveedores o contratistas: Personas naturales o jurídicas que participan en los procedimientos de selección de contratistas o en la ejecución del contrato. En este grupo se incluyen los solicitantes de contrataciones públicas, a la luz de lo dispuesto en los artículos 60 y 108 del Texto Único de la Ley 22 de 2006.

Sobre el particular, la responsabilidad administrativa del contratista en los procedimientos de selección se refiere al conjunto de obligaciones que el proponente debe cumplir frente a la entidad contratante, así como a las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de dichas obligaciones. Esto puede ocurrir durante el proceso de selección —mediante la presentación de documentación falsa, inexacta o alterada; prácticas que afecten la libre competencia o colusión; o actuaciones de mala fe—; así como durante la ejecución del contrato, con el incumplimiento de las obligaciones pactadas, so pena de incurrir en sanciones como multas, terminación unilateral del contrato e inhabilitación.

d) Terceros involucrados: Particulares que, sin tener carácter de funcionarios, participan o influyen en los procedimientos de contratación pública en roles como asesores técnicos o especialistas (externos o contratados) e intermediarios que gestionan, representan o promueven intereses de terceros ante las entidades contratantes.

Cabe resaltar que la responsabilidad administrativa puede ser individual o solidaria, dependiendo de la naturaleza de la infracción y el grado de participación.

Asimismo, en esta norma se destaca la obligación de las autoridades superiores y de los órganos de control, como la Dirección General de Contrataciones Públicas y la Contraloría General de la República, de investigar y sancionar cualquier irregularidad administrativa detectada en el marco de una contratación pública.

2.3. Determinación de la responsabilidad administrativa

El Texto Único de la Ley 22 de 2006 no establece un procedimiento detallado para la determinación de la responsabilidad administrativa; remite, a su vez, al procedimiento administrativo interno de las entidades, apoyado en los órganos competentes. En este sentido, y conforme al procedimiento administrativo general dispuesto en la Ley 38 de 2000, deben respetarse las garantías del debido proceso y el derecho de defensa, en atención al principio de legalidad.

En primer lugar, es necesario identificar el posible hecho infractor, cuya responsabilidad puede originarse producto de auditorías internas o externas (Contraloría General), denuncias de ciudadanos o proveedores, observaciones de las entidades o informes de los fiscalizadores de la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP).

Una vez detectado el hecho, deberá iniciarse una investigación formal por parte del ente competente (DGCP, entidad contratante, etc.), en la cual se recopilarán las pruebas, se garantizará el debido proceso, se otorgará el derecho de defensa y se aplicará el principio de contradicción.

Culminada la investigación, de conformidad con el procedimiento administrativo, la entidad contratante o la Dirección de Contrataciones Públicas deberá emitir una resolución motivada, señalando la comisión de la falta administrativa o absolviendo de responsabilidad.

En caso de hallar responsabilidad, deberá aplicar las sanciones establecidas en la ley, en atención a la condición del infractor, es decir, si se trata de un servidor público o un contratista:

a) Servidores públicos: La Dirección General de Contrataciones Públicas podrá imponerle multas de hasta un 30 % del salario bruto mensual que devenga, las cuales serán notificadas a la Contraloría General de la República para la aplicación del descuento, de acuerdo con el artículo 18 del Texto Único de la Ley 22 de 2006. En los casos establecidos en el artículo 19 de la referida Ley, la sanción consistirá en la destitución e inhabilitación para ejercer cualquier cargo público por cinco años.

b) Proveedores o contratistas: Serán sancionados de acuerdo con el artículo 140 del Texto Único de la Ley 22 de 2006 y subsiguientes, con multas proporcionales del 1% al 15 % del monto total del contrato, o con la inhabilitación para participar en procedimientos de selección de contratistas y celebrar contratos con el Estado mientras dura la inhabilitación, por periodos de tres (3) meses hasta cinco (5) años. En atención a la gravedad de la falta, también puede aplicarse la rescisión unilateral del contrato si este ya fue adjudicado. Asimismo, la Dirección de Contrataciones Públicas puede aplicar sanciones cuando determine responsabilidad administrativa con base en reportes de las entidades contratantes, referidos a productos o servicios que, en su calidad, tiempo de entrega o cantidad, no se ajusten a lo establecido en la tienda virtual, es decir, durante la ejecución del contrato. En estos casos, pueden imponerse medidas como la suspensión del contratista y los productos de la tienda virtual, en atención a lo dispuesto en el artículo 145 del Texto Único de la Ley 22 de 2006.

c) Terceros involucrados (asesores, especialistas e intermediarios): Podrán ser sancionados con multas e inhabilitación temporal, sin perjuicio de las acciones civiles y penales que correspondan.

La Dirección General de Contrataciones Públicas ha emitido resoluciones administrativas mediante las cuales se sanciona a funcionarios, contratistas y particulares por conductas contrarias a los principios y normas que rigen la contratación pública.

Contra las resoluciones administrativas podrán interponerse los recursos de reconsideración y de apelación ante la Dirección General de Contrataciones Públicas o el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, según sea el caso.

3. Mecanismos de prevención y cumplimiento en materia de responsabilidad administrativa en la contratación pública panameña

Tanto el Texto Único de la Ley 22 de 2006 como la Dirección General de Contrataciones Públicas en el desarrollo de sus funciones, han establecido mecanismos para prevenir la comisión de infracciones en el marco de la responsabilidad administrativa. Entre ellos destacan:

a) PanamaCompra: Es el portal electrónico de contrataciones públicas de Panamá, administrado por la Dirección General de Contrataciones Públicas. Es una iniciativa dirigida a ordenar y agilizar las adquisiciones del Estado a través de un procedimiento informático que conecta a todos los proveedores con los procesos de licitación pública, y que promueve la transparencia en las compras del Estado, permitiendo que cualquier ciudadano o proveedor verifique lo que compra el Gobierno, a quién le compra, cómo lo compra y por cuánto (Red de Información de Contabilidad Gubernamental, 2020).

b) Participación ciudadana: En los procedimientos de selección de contratistas, como un mecanismo de control de la gestión pública.

c) Capacitación y profesionalización del personal: Se promueve la capacitación continua de los funcionarios para prevenir errores o negligencias en la contratación.

d) Capacitación de proveedores: La Dirección General de Contrataciones Públicas realiza periódicamente capacitaciones dirigidas a los proveedores / contratistas del Estado, con el objetivo de promover una participación en igualdad de condiciones y mejorar la calidad de las propuestas.

e) Publicación de guías, manuales, instructivos, además de la estandarización de modelos y formatos.

Conclusiones

1. La Ley 22 de 2006, en su texto ordenado por la Ley 153 de 2020, impone fuertes deberes de diligencia, objetividad, legalidad y transparencia a los funcionarios encargados de las contrataciones públicas, así como a los solicitantes, proveedores que aspiran a contratar con el Estado y contratistas que ya contratan con él.

2. La responsabilidad administrativa en materia de contrataciones públicas en Panamá es de tipo disciplinaria. Consiste en la imposición de sanciones derivadas de la infracción de normas administrativas por parte servidores públicos o particulares —solicitante, proveedor o contratista—, ya sea por acciones u omisiones que afecten el procedimiento de selección de contratista o la ejecución de contrato. Esta responsabilidad puede originarse sin que necesariamente se configure un delito; por ejemplo, el incumplimiento de las normas de contratación, la manipulación de los procedimientos, la presentación de documentos falsos, la revelación indebida de información confidencial o el incumplimiento del contrato, entre otros. Las sanciones incluyen multas, destitución, suspensión del contratista, rescisión de contratos e inhabilitación temporal o definitiva.

Referencias:

- Asamblea Nacional de Panamá. (2000). Ley 38 de 31 de julio de 2000. Por la cual se aprueba el estatuto de procedimiento administrativo general. Gaceta Oficial No. 24,106.
- Asamblea Nacional de Panamá. (2002). Ley 6 de 22 de enero de 2002. Por la cual se dictan normas para la transparencia en la gestión pública. Gaceta Oficial No. 24,482.
- Asamblea Nacional de Panamá. (2006). Ley 22 de 27 de junio de 2006. Que regula la contratación pública. Gaceta Oficial No. 25,556.
- Asamblea Nacional de Panamá. (2017). Ley 61 de 2017. Que modifica la Ley 22 de 2006. Gaceta Oficial No. 28,359-C.
- Asamblea Nacional de Panamá. (2020). Ley 153 de 2020. Por la cual se adoptan medidas para reforzar la transparencia en los procesos de contratación pública. Gaceta Oficial No. 29106-B.
- Asamblea Nacional de Panamá. (2007). Ley 14 de 2007. Código Penal de la República de Panamá. Gaceta Oficial No. 25,620.
- [Dirección General de Contrataciones Públicas. \(n.d.\). Portal PanamáCompra.](#)
- [Red de Información de Contabilidad Gubernamental. \(2020\). PANAMA-1 \[Informe\].](#)

El daño a la persona como daño extrapatrimonial en la responsabilidad civil extracontractual

Dr. Luis Solís Higuera

El autor es Abogado egresado de la Universidad de Panamá, Magister en Derecho Comercial de la Universidad Interamericana de Panamá, Doctorando en Derecho de la Universidad de Panamá, posee diplomados en Derecho Administrativo y en Función Pública, así como Sistema Penal Acusatorio. Laboró por muchos años en la Procuraduría de la Administración y actualmente es Coordinador de Asistentes en el Despacho del Magistrado Carlos Alberto Vásquez Reyes, en la Corte Suprema de Justicia.

Aspectos generales de la responsabilidad civil y sus tipos

Cuando se habla de responsabilidad civil, se hace referencia a la consecuencia del comportamiento de una persona que ocasione un daño a un bien de un tercero que se encontraba protegido por el ordenamiento jurídico civil (Tamayo Jaramillo, 1990, p. 1).

Es decir, la responsabilidad civil surge precisamente de la acción u omisión de alguien que termina afectando un bien jurídico protegido de otra persona, quien no tenía el deber jurídico de sufrir dicha lesión.

En tal sentido, la responsabilidad civil, de manera general, suele clasificarse en dos grandes ramas: la responsabilidad civil contractual y la responsabilidad civil extracontractual.

La responsabilidad civil contractual surge precisamente del incumplimiento de las condiciones pactadas por las partes en el marco de un convenio de voluntades o contrato, generando con ello las consecuencias que se hayan pactado en las cláusulas penales incorporadas en los contratos, además de la responsabilidad por los daños y perjuicios causados.

Por su parte, la responsabilidad civil extracontractual no se deriva del incumplimiento de una obligación preexistente, sino que es ocasionada por la lesión al deber genérico de no dañar al otro.

Sobre la comparación de ambos tipos de responsabilidad, se ha dicho que “la lesión causada a un derecho subjetivo absoluto origina la responsabilidad extracontractual conocida también como responsabilidad aquiliana y la lesión de los derechos personales o de crédito, que nacen de un contrato, da lugar a la responsabilidad contractual” (Mojica Mejía, 2016, p. 160).

En este escrito se hará especial referencia a la responsabilidad civil extracontractual.

Responsabilidad civil extracontractual

Como se ha indicado, la responsabilidad civil extracontractual no se deriva del incumplimiento de alguna relación preexistente, sino de la lesión que, por acción u omisión, se le ocasione a otra sin que exista una razón justificada para ello. Es decir, se trata de una alteración al deber de convivencia que tenemos todos en sociedad.

Así pues, este tipo de responsabilidad “surge como consecuencia de la lesión de un interés e inobservancia de un deber de respeto y de conservación de la esfera de intereses ajenos” (Campos Díaz Barriga, 2000, p. 24).

En cuanto a su origen, la responsabilidad civil extracontractual puede ser subjetiva y objetiva. La responsabilidad subjetiva se configura cuando los daños hayan sido generados por su autor con dolo —es decir, con la intención de causar el daño—, o con culpa, en casos de imprudencia o negligencia.

Por su parte, la responsabilidad objetiva se sustenta en el daño que haya sido causado a otro como consecuencia de la actividad humana, no así en la existencia del dolo o la culpa.

Sobre el particular, cabe precisar que esta doctrina ha sido conocida como la doctrina del riesgo, la cual “tiene su origen en los partidarios de la escuela del derecho natural en el siglo XVIII, especialmente Thomasius, quienes enseñaron que el autor de un daño es responsable sin tener en cuenta la culpa con que lo haya cometido” (Mojica Mejía, 2016, p. 169).

Sobre el daño y su importancia

En el marco de la responsabilidad civil extracontractual, tanto en su concepción subjetiva como en la objetiva, existe un elemento común: el daño, también conocido como el perjuicio que se deriva de la acción u omisión que genera la responsabilidad y, por lo tanto, el deber de reparar dicha lesión; aspecto fundamental de la responsabilidad civil.

Según su definición, daño es “el menoscabo que, a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado, sufre una persona, ya en sus bienes vitales naturales, ya en su propiedad, ya en su patrimonio, dejando por fuera el aspecto moral y espiritual” (Zanonni, 2005, p. 1).

Así pues, puede afirmarse que, para que una persona resulte responsable civilmente, se requiere que su conducta haya causado una lesión a un bien de otra persona que estaba protegido por el orden jurídico. Por ello, se indica que, mientras no haya daño, no cabe hablar de responsabilidad, razón por la cual el debate suele centrarse en el concepto de daño (Uribe Jaramillo, 2018, p. 170).

Se advierte, entonces, que el daño es un elemento esencial dentro de la responsabilidad civil, pues sin él no puede hablarse de la existencia de ese tipo de responsabilidad.

Los tipos de daños

Los daños, en el contexto de la responsabilidad civil contractual y extracontractual, pueden ser de naturaleza patrimonial (o material) y extrapatrimonial.

Los daños materiales se refieren a aquellas afectaciones que lesionan los bienes de naturaleza económica de la persona que se ha visto afectada, los cuales son condición previa necesaria para solicitar la reparación indemnizatoria en concepto de los mismos.

Daños patrimoniales

En este orden de ideas, la doctrina ha señalado que “El daño material es el que ha sido causado al patrimonio de la víctima, es la disminución o pérdida de dicho patrimonio y la falta de utilidad o beneficio que sin el acto culposo habría reportado el perjudicado. Este daño dice pues, relación a un elemento o interés patrimonial, pecuniariamente valorable” (Mojica Mejía, 2016).

Tanto en materia contractual como extracontractual, el daño material está conformado por el daño emergente y el lucro cesante.

En relación con el daño emergente, se ha indicado que “... es el perjuicio inmediato que sufre la

víctima del daño, es decir, el detrimento patrimonial inmediato, al tener que destinar parte de su dinero a la reparación del daño padecido” (Arenas Mendoza, 2017).

Por su parte, el lucro cesante se refiere al valor del bien económico que debía ingresar al patrimonio de la persona afectada, pero que, a raíz del acto dañoso del que ha sido víctima, no se materializa.

Se ha explicado, al respecto, que el lucro cesante “se derivaba de la que viene a ser la frustración de un aumento del patrimonio, algo que, si bien no está en el, estaría de no haberse producido el hecho dañoso o porque no se llegó a cumplir en tiempo oportuno. Hay lucro cesante cuando un bien económico que debía ingresar en el curso normal de los acontecimientos no ingresó ni ingresará en el patrimonio de la víctima” (Aguilar Pinto, 2019).

Se observa, entonces, que el daño emergente es la afectación patrimonial directa de la persona afectada como consecuencia de la conducta que le ha provocado una lesión que no debía soportar, y que, por lo tanto, genera un deber de resarcimiento, mientras que el lucro cesante alude al valor económico que debía ingresar al patrimonio de la persona lesionada, pero que no se produce como consecuencia del daño.

Daños extrapatrimoniales o inmateriales

En cuanto a los daños extrapatrimoniales, estos se refieren a afectaciones en el fuero interno que comprometen los sentimientos y emociones de la víctima.

Se trata de afectaciones que sufre el sujeto en su “tranquilidad, la libertad, la honra, la buena imagen y el buen nombre, la integridad personal y la vida, la intimidad, la familia, los afectos, etc. La lesión a cualquiera de estos bienes constituye un perjuicio que debe ser reparado” (Tamayo Jaramillo J., 1990, p. 124).

Por su parte, Enrique Gil Botero define el “daño inmaterial como la afectación de bienes que no tienen contenido económico, pero que están igualmente protegidos por el ordenamiento jurídico” (Gil Botero, 2011).

A diferencia de los daños patrimoniales o materiales, en los cuales se pueden establecer las consecuencias económicas del hecho dañoso, en los daños inmateriales no existe un contenido económico directo. Sin embargo, ello no quiere decir que no sean objeto de protección jurídica y que, a su vez, puedan ser valorados pecuniariamente siguiendo los criterios de ponderación que contemple la legislación.

Usualmente, este tipo de daños está conformado por los daños morales. En tal sentido, para Gil Botero, el daño moral “en su forma más simple, atiende resarcir la lesión de los sentimientos, situaciones dolorosas, menoscabo o deterioro de la integridad afectiva o espiritual dentro de los determinados límites que no rayen en lo patológico” (Gil Botero, 2011).

El daño a la persona como un tipo de daño extrapatrimonial

De lo expuesto hasta el momento, se observa que el deber de reparar en el contexto de la responsabilidad civil extracontractual ha estado cimentado esencialmente en la protección del patrimonio, ya sea que el daño sea material o inmaterial; es decir, se sustenta en las consecuencias del hecho dañoso. Sin embargo, en las últimas décadas ha surgido una corriente de pensamiento que busca poner en el centro de la responsabilidad civil, además del patrimonio, a la persona en sí misma como ente psicosomático introduciendo el concepto de daño a la persona.

En efecto, se ha indicado que el daño a la persona “es una figura jurídica que se perfila, como consecuencia de una corriente jus filosófica humanista que, revalorizando al ser humano, lo coloca

como el principio y fin del quehacer jurídico. Protege los derechos fundamentales de las personas, cuando estos sean vulnerados, propendiendo a una justa compensación” (Morales Godo, 2007).

Para Fernández Sessarego, un iniciador del conocimiento en este tipo de daño en América Latina, en el contexto de esta nueva visión, lo importante es el ser humano, razón por la cual resulta imperioso entender a este en el contexto de una nueva perspectiva y con una visión humanista, para tener una noción conceptual y claramente ubicada en el ámbito del derecho de daños, del daño a la persona (Fernández Sessarego, Apuntes sobre el daño a la persona, 2002).

Dicho lo anterior, puede afirmarse que el daño a la persona comienza a erigirse como el epicentro de la actualizada responsabilidad civil; así pues, consiste en un daño que “para expresar en el resarcimiento su centralidad no puede dispersarse en los riachuelos de la dilatación caprichosa de los micro-daños. Debe valorarse considerando la dignidad, la salud y la igualdad, y debe realizarse en una perspectiva de solidaridad social” (Busnelli, 2006).

Actualmente, la persona ya no solo detenta derechos subjetivos de índole patrimonial, sino que cobra relevancia la salvaguarda y el respeto de elementos de su personalidad, como lo son el honor, la intimidad, la salud y la integridad personal.

El daño a la persona, como un tipo de daño de naturaleza no patrimonial en el contexto de la responsabilidad civil extracontractual, constituye una categoría autónoma que emerge de las lesiones a los derechos personalísimos como los antes indicados.

Lo más relevante es que este tipo de daños es independiente de las consecuencias del hecho generador del daño. Por consiguiente, debe ser objeto de resarcimiento por la sola acreditación de tal lesión, con independencia de que no existan consecuencias cuantificables materialmente.

En el ámbito geográfico latinoamericano, existen países como Perú y Argentina que han regulado la materia inherente al daño a la persona como un daño autónomo. En este sentido, el artículo 1985 del Código Civil de Perú indica:

“Artículo 1985º.- La indemnización comprende las consecuencias que deriven de la acción u omisión generadora del daño, incluyendo el lucro cesante, el daño a la persona y el daño moral, debiendo existir una relación de causalidad adecuada entre el hecho y el daño producido. El monto de la indemnización devenga intereses legales desde la fecha en que se produjo el daño.” (La negrita es nuestra).

Por su parte, en el Código Civil y Comercial de la Nación en la República Argentina dispone en sus artículos 52, 1716 y 1738 lo siguiente:

“Artículo 52. Afectaciones a la dignidad. La persona humana lesionada en su intimidad personal o familiar, honra o reputación, imagen o identidad, o que de cualquier modo resulte menoscabada en su dignidad personal, puede reclamar la prevención y reparación de los daños sufridos conforme a lo dispuesto en el Libro Tercero, Título V. Capítulo 1.”

“Artículo 1716. Deber de reparar. La violación del deber de no dañar a otro, o el incumplimiento de una obligación, da lugar a la reparación del daño causado, conforme con las disposiciones de este Código.”

“Artículo 1738. Indemnización. La indemnización comprende la pérdida o disminución del patrimonio de la víctima, el lucro cesante en el beneficio económico esperado de acuerdo a

la probabilidad objetiva de su obtención y la pérdida de chances. Incluye especialmente las consecuencias de la violación de los derechos personalísimos de la víctima, de su integridad personal, su salud psicofísica, sus afecciones espirituales legítimas y las que resultan de la interferencia en su proyecto de vida.” (La negrita es nuestra).

De lo anterior se infiere que en Perú se estableció expresamente el daño a la persona como un daño indemnizable. Por su parte, Argentina incorporó una protección amplia e integral de la persona, sin limitaciones ni restricciones legales.

En Panamá, el daño a la persona no está reconocido en el Código Civil. Así, el artículo 1644 del referido cuerpo normativo dispone que el que cause un daño a otro, por acción u omisión, interviniendo culpa o negligencia, está en la obligación de reparar el daño causado.

Por su parte, el artículo 1644-A del Código Civil delimita los tipos de daños indemnizables, al indicarse que dentro del daño causado se comprenden tanto los daños materiales como los morales.

Frente a lo expuesto, resulta que, en nuestro país, a diferencia de legislaciones como la peruana y la argentina, no se ha preceptuado el reconocimiento del daño a la persona. Esto ha sido así, pues el deber de reparar se ha centrado en las consecuencias de la acción dañosa —es decir, sus efectos materiales y morales— y no en la existencia del daño en sí mismo, entendido como una lesión a un derecho de la persona.

Tal situación implica una limitación que impide una verdadera e integral reparación por un daño causado.

Un ejemplo de lo indicado puede observarse en diversos pronunciamientos de la Sala Tercera en demandas de Indemnización, en los cuales, pese a haberse acreditado la existencia de un daño que lesiona a una persona, no se establecen sumas en concepto de indemnización, sino que se dictan condenas en abstracto, cuando no se logra cuantificar las consecuencias del hecho dañoso en cuanto a las afectaciones materiales y morales. Es decir, aunque exista un daño a la persona, no se indemniza, pues no se logra acreditar una cuantía al daño material y tampoco al daño moral.

En consecuencia, resultaría de importancia profundizar en nuestro medio sobre el conocimiento en torno al daño a la persona y considerar la posibilidad de introducirlo en el ordenamiento jurídico civil de Panamá como un daño autónomo.

Lo anterior, al menos garantizaría a la persona afectada —que ha sufrido un daño que no debía soportar— una indemnización en concepto de daño a la persona, aun cuando no se haya podido cuantificar o acreditar afectaciones de índole material o moral.

Sin duda, ello contribuiría a que el ordenamiento civil panameño transite hacia el reconocimiento del principio de reparación integral en materia indemnizatoria, para ubicarse en el contexto de las nuevas corrientes que se abren paso en el marco de la responsabilidad civil.

Bibliografía

- Aguilar Pinto, A. (2019). Tesis de Maestría El daño moral en la legislación panameña. Panamá: Universidad de Panamá.
- Agurto González, C. A. (2021). El nuevo derecho de daños: Daño a la persona y daño al proyecto de vida. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.

- Arenas Mendoza, H. A. (2017). El régimen de responsabilidad objetiva (2.^a ed.). Bogotá, Colombia: Legis Editores, S.A.
- Busnelli, F. (2006). El daño a la persona. México: Repositorio Universitario-Universidad Autónoma de México.
- Campos Díaz Barriga, M. (2000). Concepto de responsabilidad. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Fernández Sessarego, C. (2002). Apuntes sobre el daño a la persona . En Revista *Ius et veritas*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Gil Botero, G. (2011). Responsabilidad extracontractual del Estado (5.a ed.). Bogotá, Colombia: Temis.
- Martínez Rave, G. (1984). La responsabilidad civil extracontractual en Colombia. Medellín, Colombia: Señal Editora.
- Mojica Mejía, J. F. (2016). Lecciones de teoría del negocio jurídico y obligaciones. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibañez.
- Morales Godo, J. (2007). El daño a la persona en la jurisprudencia nacional e internacional (Vol. No. 9). Lima, Perú: Revista Jurídica "Docencia et Investigatio".
- Tamayo Jaramillo, J. (1990). De la responsabilidad civil (Vol. II). Bogotá: Editorial Temis.
- Uribe Jaramillo, L. (2018). La certeza del daño y su prueba. En Responsabilidad civil y del Estado. Medellín: Instituto Colombiano de Responsabilidad Civil y del Estado.
- Zannoni, E. (2005). El daño en la responsabilidad civil. Buenos Aires: Astrea.

La Figura del Desorden Doméstico en la Normativa Administrativa de Justicia Comunitaria

Mgtr. Leonor Samudio

Abogada con más de 40 años en ejercicio, maestrías en Ciencias Penales y Docencia Superior, Post Grado en Métodos de Investigación. Docente por 15 años y actualmente en la USMA.

La conducta tipificada como «desorden doméstico» en el ámbito familiar fue regulada en Panamá mediante disposiciones legales desde 1917. Esta figura surge por primera vez en el Código Administrativo promulgado ese mismo año.

Si bien se estableció como una conducta sancionable, no se formuló un concepto definido sobre el tema. En su lugar, una serie de artículos enumeraban acciones que podían ser consideradas como constitutivas de dicha conducta (artículos 1001 a 1017 del Código Administrativo de 1917)

El “desorden doméstico entre personas” se refiere a la falta de armonía y equilibrio en el entorno doméstico, especialmente cuando hay conflictos o diferencias de opinión entre los miembros de la casa.

Esto puede manifestarse de varias maneras, como la falta de comunicación, la tensión en las relaciones, o incluso la falta de respeto por las propiedades y espacios de los demás. * (1)

La autoridad competente para ejercer medidas correctivas ante el incumplimiento de las normas administrativas fue denominada “empleado de policía”, según lo establecido en los artículos 1001 al 1004 del Código Administrativo de 1917.

En una investigación realizada por la licenciada Rosenda Sarmiento en 2002, relativa a la figura de los corregidores, se indica que históricamente se ha vinculado la creación de un corregimiento con el establecimiento de la figura de la corregiduría, como una ventaja para los ciudadanos, al contar con una autoridad más cercana. *(2)

Por tanto, ante una desavenencia en el entorno doméstico, la autoridad del corregidor es la más cercana para presentar soluciones al conflicto.

Entre las funciones del empleado de policía relativas a los desórdenes domésticos, se establecieron las siguientes:

- Prestar el auxilio necesario a los padres de familia para ejercer los derechos y la autoridad que les conceden las leyes.
- Intervenir para impedir el abuso en el ejercicio de dicha autoridad.
- Procurar la conciliación entre los desavenidos (cónyuges, padres e hijos).
- Contribuir a la conservación o restablecimiento de la paz doméstica.
- Adoptar, ante la ausencia de disposiciones civiles que le sirvan de guía para resolver los conflictos domésticos, las providencias que juzgue más prudentes, mientras el poder judicial resuelve lo que haya lugar.

- Sancionar la desobediencia a las órdenes de dicha autoridad con arresto de 2 a 15 días o multa equivalente (artículos 1001 al 1004 del Código Administrativo).

Como se desprende de las anteriores facultades, dicha autoridad de policía podía tomar decisiones muy subjetivas, que no reflejaban una verdadera solución a las desavenencias en el entorno familiar, ya que se sujetaban a su prudencia.

La denominación oficial de “corregidor” surge con la Ley 112 de 1974, la cual reforma el Código Administrativo en lo relativo a las autoridades de policía y a las facultades de estas. Además, señala que, en cuanto a sus atribuciones, también se mantienen aquellas previstas en cualquier otra norma relativa a asuntos de policía.

En lo referente a desorden doméstico, no se introducen cambios, manteniéndose vigente lo señalado en el Código Administrativo (artículo 2 de Ley 112 de 1974).

A dicha Ley 112 de 1974 le sigue la reforma introducida por la Ley 16 de 1983, en la que se crea la autoridad de jueces nocturnos, quienes ejercerán las funciones de un corregidor en horarios nocturno.

Esta norma no profundiza en nuevas funciones, sino que se limita a extender los horarios laborales. Durante este periodo surge una ley especial relacionada con la familia.

El Código de la Familia de Panamá, promulgado por la Ley 3 del 17 de mayo de 1994, establece las bases para la protección y regulación de las relaciones familiares en el país. Este código se enfoca en la unidad familiar, la igualdad de derechos y deberes de los cónyuges, la igualdad de los hijos y la protección de los menores de edad (3)*

Mantiene la autoridad administrativa como competente en los casos definidos como “asuntos familiares”, al establecer en su artículo 2 lo siguiente,

Los jueces y autoridades administrativas, al conocer de los asuntos familiares, concederán preferencia al interés superior del menor y la familia.

Al constituirse como ley especial, tiene prelación sobre las acciones de las autoridades administrativas de policía y cuenta con jurisdicción especial; no obstante, no elimina las facultades de los jueces de paz.

Así pues, dichas autoridades seguirán tramitando casos relativos a,

- Pensiones alimenticias (artículo 754, numeral 9).
- Riñas y peleas.
- Concesión de órdenes de alejamiento.
- Emisión de boletas de restricción y protección.

Asimismo, el Código establece lo siguiente con relación a las actuaciones de las autoridades de policía:

Artículo 771. Todo particular, toda autoridad administrativa o de policía, cualquiera que sea su categoría, están obligados a prestar su cooperación para el cumplimiento de las disposiciones de este Código y de las medidas que para su aplicación dispongan los Tribunales de Familia y de Menores, así mismo están obligados a demandar la protección de los menores cuando tengan conocimiento de la violación de sus derechos subjetivos.

No obstante, los casos en que estén involucrados menores de edad, descritos como “situaciones de riesgo social” o en los que se les “atribuya un hecho como delito o falta”, serán remitidos de inmediato al juez de menores (artículos 498 y siguientes, y artículo 534).

En 1995 se promulgó la Ley 27, mediante la cual se reformaron los códigos Penal y Judicial. Dicha norma tipificó los delitos de violencia intrafamiliar y maltrato al menor, y estableció dependencias, tribunales y jurisdicciones especiales.

La norma no hace alusión a los funcionarios de policía como partes de las autoridades facultadas para conocer de los tipos penales creados, ni los incluye dentro de la jurisdicción especial.

El artículo 1 de dicha ley especial establece una sanción por agresión en casos de violencia doméstica de 6 meses a 1 año de prisión, lo que permitiría que los jueces de paz pudieran conocer de este tipo de denuncias, en atención a la baja penalidad.

Legalmente, los corregidores no tendrían restricciones para conocer de dichas causas, dada la cuantía de las penas. Esta situación, de hecho, ya se presentaba, pues seguían tramitando casos de altercados entre cónyuges.

Asimismo, la norma especial dispone que los funcionarios que tengan conocimiento de hechos de violencia intrafamiliar deben ponerlos en conocimiento de las autoridades correspondientes (artículo 215D). Por tanto, los corregidores debían remitir los casos a las autoridades competentes y no atenderlos directamente, salvo para aplicar medidas precautorias.

Posteriormente, se aprueba una nueva reforma de los códigos Penal y Judicial, relativa a la violencia intrafamiliar, mediante la Ley 38 de 2001.

En esta norma se reconoce la labor de intermediación que pueden realizar las autoridades administrativas, corregidores y jueces nocturnos cuando tengan conocimiento de hechos de violencia intrafamiliar. Además, se les conceden facultades inmediatas para aplicar medidas de protección a las víctimas (artículos 4, 7 y 9).

Cuando la medida de seguridad exceda la competencia del funcionario de policía, este deberá remitir una copia autenticada del expediente a la autoridad correspondiente (artículos 5 y 9).

Por ende, los corregidores y jueces nocturnos continúan conociendo de casos de violencia doméstica, exclusivamente para establecer medidas preventivas.

Se promulga una nueva reforma al Código Penal, específicamente en materia de violencia contra la mujer con la Ley 82 de 2013.

En dicha norma se mantienen facultades atribuidas a los corregidores, fundamentalmente en lo relativo a la aplicación de medidas de protección a las víctimas femeninas (artículo 24, numeral 10).

Se señala como requisito para ser nombrado corregidor que el postulante no cuente con antecedentes de violencia contra la mujer (artículo 24, numeral 9), aspecto que no era requerido en normas anteriores.

Asimismo, cuando el corregidor conoce de denuncias por violencia hacia la mujer, debe consultar el registro del agresor para verificar si este es reincidente (artículo 24, numeral 10)

La siguiente reforma relacionada con las autoridades de policía se introdujo mediante la Ley 16 de 2016, la cual estableció cambios en la nomenclatura y competencias, entre los que destacan los siguientes tales como:

- Se instituye la jurisdicción especial de justicia comunitaria de paz.
- Aplicación de métodos de solución de conflictos en las controversias comunitarias y la convivencia pacífica.

- Se resaltan principios constitucionales relativos a la no discriminación, como principios legales, etc. (artículos 1 a 4).
 - No se llamarán corregidurías sino casas de justicia comunitaria (artículo 5).
- Las funciones del juez de paz serán de prevenir y sancionar conductas, actos que alteren la paz y la convivencia pacífica en los corregimientos (artículo 13).

El mediador comunitario facilitará la comunicación entre las partes involucradas en un conflicto y contribuirá a la restauración de las relaciones interpersonales y comunitarias, en calidad de colaborador del juez de paz (artículo 14).

La labor del mediador presenta similitudes con lo dispuesto en el artículo 772 del Código de la Familia de 1994, el cual señala que toda “persona que tenga cualquier problema de familia, aun cuando éste no revista carácter judicial, podrá requerir los servicios del Orientador y Conciliador de Familia”.

En los procesos de divorcio interviene un conciliador, pero las acciones de un mediador no se han visto reflejadas como parte de las obligaciones de las autoridades de policía.

Entre las competencias atribuidas al juez de paz señaladas en la Ley 16 de 2016, que podrían ser aplicables en asuntos de desorden doméstico, se incluyen las siguientes (artículo 29):

- Atender y decidir asuntos que alteren la convivencia pacífica.
- Conocer de actos que atenten contra la integridad y la seguridad ciudadana, siempre que no constituyan delitos.
- Intervenir en casos de riñas o peleas.
- Sancionar actos que atenten contra la moral y las buenas costumbres.
- Resolver situaciones de agresiones verbales que atenten la convivencia pacífica en la comunidad.
- Conocer de agresiones físicas cuya incapacidad sea menor de 30 días.

El concepto de “desorden doméstico” en dicha norma se omite, y las competencias enunciadas presentan un alcance muy amplio. Al parecer, su aplicabilidad podría darse en los asuntos de convivencia pacífica, tanto en el hogar como en la comunidad. Así pues, las agresiones físicas producidas, ya sea entre miembros del entorno familiar o entre sujetos de la comunidad serían atendidas de igual forma, tal como lo hacían los corregidores en la práctica.

En cuanto a los mecanismos para solución de conflictos, el artículo 32 señala como atribuciones del juez de paz las siguientes:

- Estimular el uso y aplicación de medios alternos de solución de conflictos.
- Dirimir las controversias sometidas a su consideración, de conformidad con lo establecido en esta ley.
- Ejercer las demás funciones que le sean conferidas por otras disposiciones legales y judiciales.

Sin embargo, la ley no detalla cuáles son los mecanismos específicos para dirimir los conflictos ni hace diferencia alguna entre asuntos comunitarios y aquellos de naturaleza familiar.

Como medidas provisionales para garantizar el resultado de los procesos o para salvaguardar la paz y la convivencia pacífica “dentro del corregimiento”, el juez de paz podrá ordenar las siguientes:

- Orden de alejamiento.
- Orden de desalojo.
- Boleta de protección.
- Presentación periódica al despacho.
- En los casos en que esté en peligro la vida de las personas, los jueces de paz tendrán facultad para dictar las medidas de protección establecidas en la ley, incluyendo aprehensiones a prevención que no excedan de cuarenta y ocho horas (artículo 43).

Estas mismas medidas pueden aplicarse en casos de violencia doméstica. No obstante, se ha evidenciado que las boletas de protección y las órdenes de alejamiento no siempre resultan efectivas frente a situaciones de desavenencias domésticas.

La Ley 467 de 2025, mediante la cual se reforma nuevamente la norma administrativa de policía, introduce también reformas en los códigos Judicial y de la Familia.

En su artículo 1, dicha ley establece que regula la justicia comunitaria de paz y la aplicación de métodos alternos de solución de conflictos.

Sin embargo, no especifica los tipos de conflictos que estarían comprendidos dentro de la competencia de esta jurisdicción, ni hace alusión a los desórdenes domésticos o a los actos de violencia intrafamiliar. Su finalidad es la promoción de la convivencia pacífica en la comunidad.

Las facultades otorgadas a los jueces comunitarios para conocer, a prevención, de casos de desorden doméstico se mantienen en las leyes 38 de 2001 y 82 de 2013, como se indicó anteriormente.

El concepto de justicia comunitaria de paz ya está descrito en la Ley 16 de 2016, y la Ley 467 de 2025 no introduce variaciones en cuanto al contenido general plasmado en la ley anterior.

Se mantiene, igualmente, la figura del mediador comunitario.

Varían los requisitos para ser electo juez comunitario, resaltando el hecho de que posea título universitario en Derecho, complete un curso de formación, posea estudios como mediador, acredite la realización de una prueba psicológica por personal idóneo y no haya sido condenado por delito de violencia doméstica.

Este punto pone de relieve la posibilidad de que los jueces comunitarios conozcan de los conflictos relacionados con la sana convivencia familiar (artículo 12).

Para ejercer como mediador comunitario, se exige como mínimo haber completado la educación media y haber recibido capacitación en mediación comunitaria (artículo 15).

No obstante, el nivel mínimo de conocimientos en educación media riñe con las funciones de mediador, porque no contaría con el conocimiento necesario para la resolución de conflictos.

A los mediadores comunitarios también se les exige no haber sido condenados por delitos de violencia doméstica, lo que plantea la necesidad de determinar el tipo de capacitación que deben recibir para intervenir adecuadamente en este tipo de conflictos.

En cuanto a la competencia del juez comunitario, la ley indica que atenderá y decidirá, en primera instancia, asuntos correccionales.

Por su parte, la Ley 38 de 2001 señala expresamente que, en asuntos de violencia doméstica, solo se aplicarán medidas de protección a las víctimas.

No obstante, artículo 29 de la Ley 467 de 2025 incluye, entre los asuntos bajo la competencia del juez comunitario, la agresión física cuya incapacidad sea menor de 30 días (numeral 12).

Ante esta situación normativa, se ha de aplicar lo señalado por la ley de violencia intrafamiliar, en atención al principio de jerarquía normativa. En consecuencia, los jueces comunitarios no deben dirimir estos casos, sino remitirlos a las autoridades correspondientes.

La propia Ley 38 de 2001 advierte, en su artículo 9, que los funcionarios que incumplan tal orden serán objeto de medidas disciplinarias. Dicho artículo señala textualmente:

Artículo 9. En los hechos de violencia que se presentasen en sus jurisdicciones, los corregidores y jueces nocturnos deberán, provisionalmente, tomar conocimiento del hecho, aplicar las medidas de protección pertinentes y remitir el expediente incoado, en el que indicarán las medidas adoptadas, a la instancia competente en un término no mayor de setenta y dos horas, contado a partir del momento en que se aplica la medida aludida.

Queda entendido que dichas autoridades (corregidores y jueces nocturnos) no podrán decidir el fondo del asunto ni promover ni aceptar advenimientos o desistimientos.

En la Ley 467 de 2025, el artículo 49 reproduce las medidas provisionales establecidas en la legislación anterior que pueden ser aplicadas por el juez comunitario. Entre estas medidas se incluyen:

- Orden de alejamiento
- Boleta de protección

En su artículo 50, la mencionada Ley 467 de 2025 reitera las medidas provisionales

El artículo 94 introduce una reforma al artículo 771 del Código de Familia, el cual establece que las autoridades administrativas o de policía, así como los jueces comunitarios, están obligados a prestar cooperación para el cumplimiento de las disposiciones de este Código y lo que dispongan sus tribunales.

En conclusión, los jueces comunitarios de paz **solo brindarán cooperación**, más no intervención en los procesos de violencia intrafamiliar, salvo las medidas de prevención expresamente establecidas.

BIBLIOGRAFÍA

CITAS

- (1) (3) * Visión general creada por IA
- (2) * Manual de Buen Desempeño de Nuestros Corregidores, Rosenda Sarmiento, 2002

LEYES

Código Administrativo de 1017

Ley 112 de 1974 regula la justicia administrativa policial

Ley 20 de 1979 justicia administrativa policial

Ley 16 de 1983 crea los juzgados de policía nocturna

Código de la Familia Ley 3 de 1994

Ley 27 de 1995 tipifica los delitos de violencia intrafamiliar y maltrato al menor

Ley 16 de 2016 justicia comunitaria de paz

Ley 38 de 2001 sobre violencia doméstica

Ley 82 de 2013 tipifica el femicidio y la violencia contra la mujer

Ley 467 de 2025 justicia comunitaria de paz.

La ética en el Ejercicio de la función pública

Mgtr. Grettel Villalaz de Allen

Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá. Maestría en Derecho y Ciencias Penales. Viceministra de Obras Públicas y directora de asesoría legal de varias instituciones del Estado. Procuradora de la Administración.

I. Generalidades

Hace más de dos mil quinientos años, en la Antigua Grecia, se practicó la democracia como una forma de gobierno en la cual los ciudadanos participaban de manera constante y directa en la toma de las decisiones políticas, y confiaban en la forma en que se gobernaba, administraba y disponía de la cosa pública.

A lo largo de los siglos, en la antigüedad, se produjo un declive en la adopción de la democracia como forma de gobernar. Sin embargo, con la Revolución Francesa y especialmente con el inicio de la era del constitucionalismo, al emitirse la Constitución de Virginia en 1776, se reconoció de manera formal y sistemática una serie de derechos de los individuos frente a las autoridades públicas, como dogmas políticos en la organización del Estado, que dispuso no solo principios universales —como los derechos humanos, la separación de los poderes, el gobierno representativo y la supremacía constitucional—, sino que también materializó la responsabilidad de los funcionarios ante esta forma de gobierno.

Panamá no fue ajena a la evolución constitucional y democrática de los Estados, tal como en su momento lo expusieron investigadores de nuestra historia constitucional moderna de los últimos 250 años, como el doctor José Dolores Moscote en *El derecho constitucional panameño: antecedentes, doctrinas y soluciones*; el doctor César Quintero en su libro *Evolución constitucional de Panamá*, Jorge Fábrega Ponce en *Evolución constitucional panameña* y otros como Juan Materno Vásquez e Ítalo Antinori-Bolaños.

La democracia, después de la Segunda Guerra Mundial, surgió con gran expectativa por parte de la sociedad, al considerársele como la mejor forma de gobierno, en la cual los gobernados son representados por los gobernantes para administrar la cosa pública y procurar el bienestar del país y sus ciudadanos. Sin embargo, con el paso del tiempo, se ha observado una crisis de legitimidad marcada por la pérdida de credibilidad por parte de los ciudadanos en las instituciones públicas, producto del déficit en la calidad de la prestación de los servicios públicos y el respeto de los derechos humanos, los abusos de los funcionarios, la corrupción, el aumento de las cargas a los contribuyentes, etc., Todo ello ha provocado una creciente desconfianza de la ciudadanía en los asuntos públicos.

II.- La Administración pública

La Administración pública, conformada por todas las instituciones y órganos del Estado, tiene la responsabilidad de regular la organización y actuación de los funcionarios, así como de gestionar y dirigir los recursos para atender las principales necesidades de los ciudadanos, garantizar la prestación de servicios esenciales y promover el bienestar social.

En este contexto, autores como Nieto y otros administrativistas que analizan la dimensión finalista de la actividad administrativa consideran que "... la Administración Pública sirve con objetividad a los intereses generales, su carácter es servicial y objetivo, por tanto, el aparato administrativo se caracteriza dinámicamente por lo neutral, lo técnico y lo objetivo". La función administrativa se da de manera transversal en todos los poderes públicos, habida cuenta que no solo el Ejecutivo realiza tareas puramente administrativas, sino también lo hace el Órgano Legislativo y el Órgano Judicial. En principio, la función administrativa se encuentra orgánicamente asignada al Órgano Ejecutivo, y se desarrolla a través del Presidente de la República; sin embargo, también participan otros servidores de la Administración pública, por lo que se pueden incluir otros órganos del Estado (con funciones administrativas). En estos casos debe primar el principio de que la Administración no solo debe servir a los intereses del gobierno, sino también debe enfocarse en satisfacer los intereses generales de los asociados, en cumplimiento de la Constitución y la ley.

Partiendo de esta premisa, la parte dinámica de la Administración pública es la función pública, entendida como el conjunto de actividades realizadas por los servidores públicos en cumplimiento de la Constitución, la ley y los reglamentos, para la consecución de sus fines (servir objetivamente a la ciudadanía a través de los servicios públicos), cuyo regular y correcto funcionamiento depende del cumplimiento del logro de materializar el interés general de la sociedad.

La función pública implica, además, el deber de fidelidad del funcionario al servicio del Estado y de la comunidad, y debe ejercerse con sujeción a los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, motivación y publicidad.

Esta comprensión de la función pública se complementa con la definición establecida en la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos, cuyo artículo I señala que la función pública es "toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades en cualquiera de sus niveles jerárquicos". Esta definición delimita legalmente quién puede ejercer dicha función.

La función pública puede ser ejercida de manera temporal o permanente, remunerada u honoraria, por una persona natural, que puede ser un funcionario o un particular, debidamente autorizado para ejercer dicha función pública, conforme a la ley.

III. La ética pública

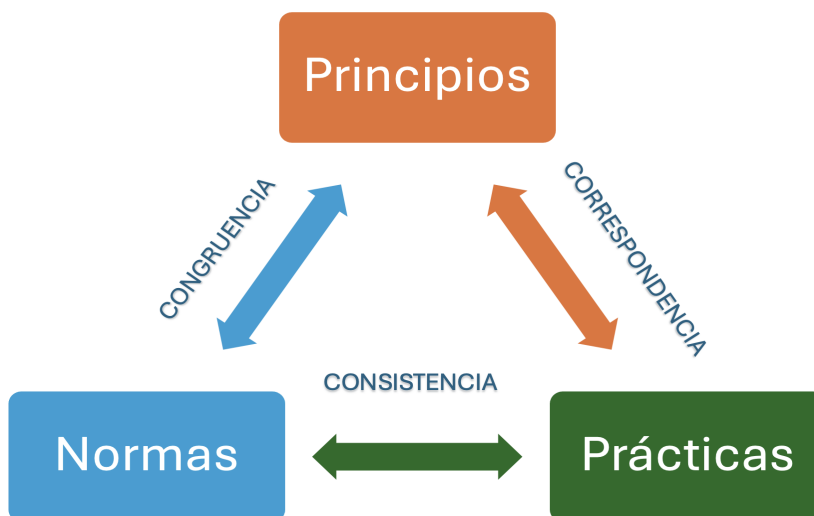
El *Diccionario de la lengua española* define a la ética como "todo lo concerniente a lo recto, lo justo, conforme la moral". Esta definición, relacionada con los principios y valores que deben orientar la vida en sociedad, ha cobrado una enorme importancia en los últimos años debido al deterioro de la imagen de la Administración pública, la falta de transparencia y credibilidad en el manejo de la cosa pública, el abuso del poder y la corrupción por parte de los servidores públicos en el ejercicio de la función pública.

La ética pública está relacionada con el deber de los servidores públicos de efectuar sus tareas conforme a la moral, por una vocación de servicio, donde resulta clara la importancia de prevenir la comisión, omisión o negligencia de las actividades laborales de manera irregular, ilegal, deshonesto o corrupta.

La ética no es posible sin el convencimiento interno de cada persona que debe hacer su trabajo de forma íntegra, fruto de la transmisión generacional —en la mayoría de los casos—, la convivencia social, los usos y costumbres propios de una sociedad normada por leyes que orientan las actuaciones del hombre, de forma tal que se logren los más elevados propósitos sociales y organizativos.

La ética en la Administración pública, además de relacionarse con la moral, promueve cada día más la integridad, la honradez, la rectitud y la probidad; la ética pública debe ser congruente con los principios y las normas que establece el Estado.

José R. Castelazo, en su obra *Administración pública: una visión de Estado*, señalaba que "... si se cuestionare la integridad de una persona o una institución pública, entonces estaríamos ubicados en un escenario de incertidumbre, desconfianza y probablemente de ilegitimidad". A partir de esta premisa, plantea una fórmula de integridad para la Administración pública, representada en la gráfica que se muestra a continuación:



Según el autor, los tres elementos que permitirían calificar la ética de cualquier gobierno son los conectores de la congruencia, la **consistencia** y la **correspondencia** entre los principios, las normas y las prácticas.

Si los principios no son congruentes con las normas, no existe ética; y viceversa, si las normas no son congruentes con los principios, tampoco habrá ética en el gobierno. Además, si no hay correspondencia entre la práctica de la función pública y los principios, o si las acciones de los funcionarios no son consistentes con las normas, entonces —según lo representado en la gráfica— no podría afirmarse que existe ética.

La práctica de la ética en la Administración pública es una condición indispensable para el desarrollo de los pueblos, la estabilidad y la paz. Asimismo, impide distorsiones en la economía, vicios en la gestión pública y el grave problema de la corrupción.

Ante la falta de ética en el ejercicio de las funciones de los servidores públicos, los Estados han venido desarrollando una serie de controles institucionales, como las auditorías, los tribunales de cuentas, los organismos de evaluación y control, entre otros. Esta tendencia ha llevado a la aplicación de sanciones administrativas y penales, cada vez más extendidas en nuestros países, permitiendo mostrar “la mano dura de la ley” y, por consiguiente, la inflación de las normas sancionatorias, que deslegitima el concepto de la “ultima ratio” o mínima intervención.

IV. La ética en la Administración pública panameña

La historia del Estado panameño a lo largo de nuestra vida republicana ha establecido distintas leyes y reglamentos que velan por la ética de los funcionarios públicos, destacándose hoy lo que nuestra propia Constitución Política señala en su artículo 304 con respecto a los servidores públicos, que exige que deben presentar al inicio de sus funciones una declaración jurada de su estado patrimonial, dicha

norma es completamente coercitiva, pues dispone claramente que “... Esta disposición tiene efectos inmediatos, sin perjuicio de su reglamentación por medio de la Ley”.

Por otro lado, son evidentes los esfuerzos que se han realizado desde el año 2002 sobre esta materia, como la creación de la Comisión Presidencial para combatir la Corrupción, mediante el Decreto 7 de 22 de enero de 2002, para analizar y valorar las normas existentes y las actuaciones, deficiencias o circunstancias que permitan la comisión de prácticas o actos de corrupción de los funcionarios públicos; la promulgación de la Ley 6 de 22 de enero de 2002, que dicta normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de hábeas data y dicta otras disposiciones; la creación del Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción en 2004 como organismo consultivo y asesor del Órgano Ejecutivo, posteriormente reemplazado por la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (ANTA), mediante la Ley 33 del 25 de abril de 2013; la expedición del Código Uniforme de Ética de los servidores públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central, expedido por el Decreto Ejecutivo 246 de 2004, entre otras normas y mecanismos coercitivos para su estricto cumplimiento por parte del funcionario.

Mediante la Ley 318 de 2022 se creó la Comisión Nacional para el Desarrollo, Promoción, Divulgación y Fortalecimiento de los Valores Familiares, Cívicos, Éticos y Morales, que tuvo la responsabilidad de elaborar un plan nacional para promover una cultura de legalidad orientada al fortalecimiento de los valores. Esta ley, si bien promueve la necesidad de prácticas éticas dentro de las familias, también incluye el fortalecimiento de los valores éticos, cívicos y morales en los funcionarios públicos, a fin de que toda la sociedad sea, en su conjunto, más justa y equitativa.

Hoy se busca que el funcionario tome plena conciencia de la necesidad de actuar con transparencia en las labores gubernamentales y en los procesos a través de una rendición de cuentas, que esté consciente de los conflictos de intereses y de que sus funciones públicas se deben ejercer conforme a la ley.

V.- A título de conclusión

La decisión de elaborar este artículo sobre la ética en el ejercicio de la función pública surgió luego de constatar que la mayor causa del cuestionamiento social en los medios de comunicación es la corrupción y la falta de transparencia en las instituciones del Estado. A ello se suma la notoria disminución de la calidad de vida de la ciudadanía, atribuida en parte a la deficiente función del servicio público.

Hoy se hace necesaria no solo una actualización de las normas referentes a los temas de ética del servidor público, sino también del Código de Ética de los servidores públicos, para lograr, de manera consensuada con los diferentes sectores, avances en los temas de transparencia y rendición de cuentas, así como una promoción sistemática de los valores y principios relacionados con el actuar ético de los funcionarios.

Una de las facetas de la ética en la función pública es combatir las actuaciones inapropiadas, ilegales o deshonestas de los funcionarios con sanciones y controles. La otra faceta —por la cual se apuesta— está en la educación permanente para institucionalizar una cultura de integridad, objetividad, honestidad y lealtad.

Los informes sobre deontología en la función pública promueven un cambio de hábitos en la conducta de los gobernantes y de los funcionarios. Se hace necesario fomentar un cambio integral en los funcionarios públicos a través de la educación, y de esta manera trascender del papel para materializar cambios de conducta, mediante prácticas reales y efectivas de transparencia, integridad y rendición de cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

- Bernal Herrera, M. A., y Atencio Broce, V. (2024). Derecho administrativo de Panamá: La Administración pública en la era digital, su estructura, competencias, procedimientos y temas relacionados. Panamá: Cultural Portobelo.
- [Castelazo, J. R. \(2007\). Administración pública: una visión de Estado \(2.ª ed.\). México: Instituto Nacional de Administración Pública.](#)
- Castillo R. (2013). Ética y sociedad. En Fundación Panameña de Ética Civismo (Ed.), Jornadas ético políticas (pp. 36-39). Panamá: Tribunal Electoral.
- Nieto, A. (1991). La Administración sirve con objetividad los intereses generales. En Martín-Retortillo Baquer, S. R. (Coord.), Estudios sobre la Constitución española (Vol. 3, pp. 2185-2254). Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. Madrid: Civitas.
- [Sánchez González, S. \(2019\). Historia constitucional de Panamá. En García Costa, F. M., Sant'Ana Pedra, A., Muñiz Pérez, J. C., y Soto Carrasco, D. \(Dir.\), Historia constitucional de Iberoamérica \(pp. 537-573\). Valencia: Tirant lo Blanch.](#)
- [Real Academia Española. \(2014\). Ético. En Diccionario de la lengua española \(23.ª ed.\)](#)
- LEYES. Ley 42 de 1º de julio de 1998. Publicada en Gaceta Oficial No. 23,581 de 8 de julio de 1998.
- LEYES. Ley 33 del 25 de abril de 2013
- LEYES. Decreto Ejecutivo 246 de 2004.

La gobernanza digital y la administración electrónica en el servicio público

Dr. Giuliano Mazzanti Alvarado

Abogado y docente universitario. Máster en derecho administrativo Doctor en Ciencias de la Educación con mención en Gerontología e Interculturalidad, con el reconocimiento de cum laude También es doctor en Derecho, con mención en Derecho Administrativo, donde de igual manera obtuvo el reconocimiento cum laude.

Resumen

Sin lugar a dudas, es una realidad que la administración gubernamental y municipal en Panamá requiere un fortalecimiento en la implementación general de una gestión electrónica, en la que los procesos de automatización y el uso de herramientas que la inteligencia artificial nos ofrece permitan que el servicio público se encamine hacia una transformación eficiente en la manera en que son abordadas las diversas solicitudes y necesidades de la ciudadanía.

El mundo digital no está fragmentado ni disociado o separado de la institucionalidad. Por el contrario, los gobiernos deben incorporar servicios tecnológicos debidamente articulados y asociados con las políticas públicas; no solo para cumplir con un requerimiento global, sino para que su implementación esté siempre centrada en el ciudadano.

Palabras claves: sistemas informáticos, era digital, acceso universal, servicio público, gobernanza, gobernabilidad, institucionalidad, municipalidad, administración, políticas públicas, eficiencia, transparencia, democracia.

1. Introducción

Existe consenso en que la digitalización se ha convertido en uno de los elementos más transformadores de la gestión pública. Este proceso evolutivo nos permite reflexionar sobre cómo potenciar la eficiencia y la eficacia tanto a nivel institucional como municipal, con el objetivo de lograr una mayor accesibilidad de los servicios públicos.

De este modo, las plataformas digitales permiten a los ciudadanos acceder a información, documentos, solicitudes o trámites sin necesidad de desplazarse físicamente a una institución pública. Esto incrementa la participación ciudadana mediante canales digitales, facilitando la posibilidad de que las personas se involucren no solo en la solución de sus necesidades personales, sino también en los procesos de toma de decisiones colectivas, además de brindar una comprensión más clara sobre cómo opera el ente público.

Así, se invita al lector a reflexionar sobre cómo la digitalización de los servicios públicos puede mejorar los procesos administrativos, fortalecer la transparencia gubernamental, fomentar la participación ciudadana y orientar el diseño y desarrollo de políticas públicas basadas en datos. Por ello, la gobernanza digital del Estado no se limita al uso de tecnologías para optimizar la gestión interna de las entidades públicas, sino que también sensibiliza y promueve una cultura de apertura y colaboración entre el gobierno y la sociedad.

2. Elementos indispensables de una gobernanza digital desarrollada por el Estado

Cuando se hace referencia a la gobernanza digital, lo que se busca con este proceso es la creación de valor público mediante la optimización del recurso utilizado para la prestación de los servicios públicos. Esta transformación se logra a través del uso eficaz de tecnologías digitales, lo cual mejora sustancialmente la forma en que operan las instituciones públicas y los municipios en el territorio panameño.

Entre los elementos clave que sustentan una gobernanza digital efectiva se encuentran:

- Mejora significativa en la rendición de cuentas, ya que facilita que las personas den seguimiento a las decisiones públicas adoptadas que afectan a la colectividad.
- Cuando la información es de acceso público y puede ser fácilmente consultada y revisada por los ciudadanos, se incrementan los niveles de satisfacción ciudadana.
- Cuando se pone en práctica la automatización de todos los procesos gubernamentales, implementando campañas de reducción de la necesidad de utilizar el papeleo, notablemente aumenta la eficiencia estatal.
- Un elemento indispensable para acercar la gestión pública a los ciudadanos es implementar un gobierno en línea efectivo, que permita una participación e interacción permanentes entre el ciudadano y el ente público.

2.1. Reingeniería digital de los servicios públicos

Uno de los principales pilares de la gobernanza digital del Estado es la digitalización de los servicios públicos. Por esta razón, resulta esencial innovar en la forma en que dichos servicios son prestados, a fin de responder a las exigencias que impone la era digital. En este contexto, es fundamental realizar las reingenierías que se requieran para alcanzar el objetivo principal: satisfacer las necesidades ciudadanas en el menor tiempo y con el menor gasto posible.

En definitiva, la reingeniería digital de los servicios públicos conlleva una evolución y transformación de los procesos y servicios ofrecidos por las entidades públicas, mediante el uso de tecnologías digitales que permiten mejorar la eficiencia, la calidad y la accesibilidad de los servicios para los ciudadanos. Este proceso no solo abarca la automatización de competencias públicas, sino también la creación de una estructura informática más ágil, transparente y centrada en el usuario.

2.2. Políticas públicas sustentadas en datos

Cabe destacar que la utilización de medios digitales da paso a que las instituciones públicas y los municipios recopilen y analicen un gran volumen de información, permitiendo de esta manera adoptar decisiones fundamentadas en datos. Esto significa que el almacenamiento de referencias provenientes de diversas fuentes —como censos, encuestas, sistemas de vigilancia o monitoreo, y la interacción digital permanente de las personas con los servicios públicos— facilita el diseño y desarrollo de políticas públicas basadas en datos reales y actualizados, lo que repercute positivamente en el bienestar y la satisfacción social.

Por otro lado, es esencial tener presente que las políticas públicas sustentadas y cimentadas en datos representan un adelanto significativo hacia una gestión pública más transparente, efectiva, eficaz y confiable, centrada en atender requerimientos y necesidades reales de los distintos sectores sociales. No obstante, para que ello sea verdaderamente efectivo, se requiere de estructuras informáticas adecuadas que permitan una recopilación, análisis y procesamiento eficiente de la información obtenida.

Un aspecto que siempre debe considerarse es la seguridad de los datos, por lo que las entidades públicas deben implementar sistemas cada vez más seguros para el manejo y procesamiento de la información personal de los ciudadanos. Esto se logra mediante la implementación de plataformas protegidas y encriptadas, reduciendo así el riesgo de filtraciones o fraudes producto del manejo indebido de los datos.

3. Beneficios de la gobernanza digital y la administración electrónica estatal

En los últimos tiempos, los adelantos informáticos han transformado de diversas maneras la forma en que interactúan las personas y, en este caso, el modo en que las entidades estatales se relacionan con el ciudadano. La gobernanza digital y la administración electrónica son conceptos que emergen como resultado de esos cambios y cuya finalidad es dar solución a la necesidad de modernizar los procesos gubernamentales, no solo en materia de avances tecnológicos, sino también promoviendo un cambio en la forma en que se gestiona el uso del recurso público para la toma de decisiones.

La gobernanza apoyada en la tecnología implica que las instituciones públicas y los municipios cuenten con una alternativa sólida para mejorar la eficiencia administrativa, fortaleciendo así la transparencia y la rendición de cuentas. Además, la administración electrónica estatal permite gestionar tareas y actividades a través de plataformas digitales de forma más eficaz, siendo este enfoque una solución que simplifica y agiliza los trámites procedimentales administrativos, reduciendo así la burocracia administrativa.

Porras (2006) plantea algunas interrogantes relevantes al analizar el uso de internet como pilar de la gobernanza gubernamental. Veamos:

En principio, el internet aparece como un instrumento con un gran potencial para fortalecer el desempeño y legitimidad de los gobiernos y actores que toman parte en el proceso político acelerando los ciclos "input-output" con la ciudadanía, mejorando la calidad, gama y accesibilidad de las respuestas y haciendo posible una mayor participación de los ciudadanos en los procesos de decisión política. Sin embargo, lo que se puede observar es que, hasta el momento, y salvo algunas excepciones, las posibilidades de internet como herramienta de gobierno sigue siendo un gran desconocido para la mayoría de la clase política y los burócratas. Frente a esta situación, las cuestiones que emergen son, principalmente ¿de qué forma y en qué medida se está produciendo el proceso de incorporación del internet a la gobernabilidad de los países?, ¿cuáles son los factores que promueven o inhiben este proceso? y finalmente, ¿cómo seguir avanzando? (p. 4)

3.1. Acceso universal de los servicios públicos

El acceso universal a los servicios públicos constituye un derecho fundamental en la construcción de una sociedad justa y equitativa. Por ello, la digitalización de estos servicios una oportunidad para alcanzar al mayor número posible de personas, especialmente a quienes residen en áreas distantes del país. Gracias a estos sistemas digitales, los ciudadanos pueden realizar solicitudes y trámites de forma remota, superando barreras físicas y geográficas que pueden ser determinantes para el acceso efectivo a los servicios públicos.

Los servicios públicos son y serán la estructura sobre la cual se construye una sociedad sana, productiva y cohesionada, en especial cuando su acceso es verdaderamente universal, lo que contribuye a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, reduciendo considerablemente la desigualdad y potenciando la inclusión social.

Sobre este apartado, Carvajal Fibla, B. C. D. y Gallego García, F. (2024) abordan la aceleración digital y la hoja de ruta hacia una nueva administración pública algorítmica A continuación, se presentan sus principales planteamientos:

La inteligencia artificial, en sus diferentes versiones, empieza a ofrecer soluciones hasta hace bien poco impensables. Su aplicación a la Administración pública atisba oportunidades, pero en ningún caso debe suponer una merma de derechos y garantías para los ciudadanos. De ahí la necesidad de responder a los interrogantes que se plantean y definir una hoja de ruta para hacer viable su

desarrollo en el sector público, ambas cuestiones irrenunciables para los decisores públicos de cara a los próximos años: hasta dónde pueden llegar los algoritmos para mejorar la eficacia y eficiencia del servicio público, qué infraestructura interna es necesaria para darle un soporte ético- jurídico y permitir la gobernanza de estas herramientas, qué análisis de impactos y controles serán necesarios, cuáles serán los cambios organizativos que es preciso implementar y cómo habrá que capacitar a los empleados públicos para que puedan convivir con las máquinas. Todas estas cuestiones son las que intentamos esclarecer en este trabajo que aspira a convertirse en una referencia teórica y conceptual para gestores que se vean afectados o pretendan impulsar proyectos de inteligencia artificial en la Administración pública. (p. 99)

3.2. Fortalecimiento de la democracia

Indudablemente, la participación ciudadana se fortalece cuando un mayor número de personas puede intervenir en las decisiones que deben adoptar las entidades públicas. Ello es posible gracias a la gobernanza digital, que contribuye significativamente a consolidar una democracia inclusiva y representativa. Por consiguiente, al facilitar el acceso a la información y permitir una participación directa, los ciudadanos pueden influir con mayor efectividad en las decisiones gubernamentales y ser partícipes de la edificación de políticas públicas que inciden en su vida diaria.

En este contexto, Carvajal Fibla, B. C. D. y Gallego García, F. (2024), manifiestan que: “Las posibilidades no son únicamente el informatizar procesos o tener presencia en internet sino que se abren oportunidades de transformar el funcionamiento organizativo: pasar de buscar información, descargar documentos, enviar un formulario, realizar trámites e intercambiar ficheros por muy complejos que sean, a personalizar servicios, aprender del pasado e intentar predecir el futuro, esbozar alternativas, replantear procedimientos o reaccionar ante determinados eventos.” (p.101) Este aporte literario es un claro escenario de reflexión a la hora de fortalecer la democracia, pero ahora desde un enfoque digital.

4. Desafíos y retos existentes en su implementación

Para muchos analistas de la gobernanza digital, los beneficios que brinda la puesta en marcha de una gobernanza sistematizada y digital son claros. No obstante, en el día a día hay que afrontar diversos retos, entre los cuales pueden destacarse los siguientes:

- Falta de equilibrio y equidad social en el uso de la tecnología. A pesar de que uno de los fines de los Objetivos de Desarrollo Sostenible es garantizar el acceso a la tecnología para los diversos grupos sociales, sobre todo los grupos más alejados del país, aún existen sectores que no se encuentran completamente integrados al mundo digital. Por lo tanto, debería ser una meta gubernamental asegurar que todos los ciudadanos puedan y tengan el conocimiento requerido para interactuar con las plataformas tecnológicas.
- Rechazo o resistencia a la migración del uso de la tecnología. Las etapas y procesos de cambio hacia una gobernanza digital pueden generar, en algunos grupos de la sociedad —ya sea en la ciudadanía en general o entre los servidores públicos institucionales o municipales—, una resistencia frente a lo desconocido. El temor de adaptarse a nuevos sistemas de gestión gubernamental provoca rechazo en quienes deben interactuar con las nuevas tecnologías de procesamiento.

Sobre estos retos, Gómez Hervás, N. D. C. (2021) hace referencia a la ciberseguridad, manifestando que:

La protección de datos personales no es ninguna novedad. Ha sido un bien jurídico a proteger desde 1948 cuando así se declaró en París, el 10 de diciembre de 1.948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, Res. 217^a. A partir de esta idea principal de protección de la vida privada, el desarrollo de esta protección ha ido evolucionando de la misma manera

y a la par que lo ha hecho la tecnología y nuestra cada vez mayor capacidad de gestionar más y más cantidad de datos lo cual, se ha constituido en sí mismo, como un peligro que debe ser acotado.

La evolución rápida y constante de la tecnología hace que sea necesario trabajar en desarrollar los medios para que la Seguridad Nacional alcance y extienda su protección al ciberespacio, entendido como un espacio global. (pp. 81-138).

5. Conclusiones

A partir de lo explicado en los párrafos anteriores, resulta de suma importancia que las instituciones públicas y los municipios de Panamá pongan a disposición de la ciudadanía en general, y sobre todo de quienes habitan en las áreas más apartadas del país, sistemas informáticos que garanticen la gobernanza digital, permitiendo así la fiscalización social de los recursos públicos ejecutados y del servicio público brindado.

Además, es fundamental desarrollar y materializar un modelo de gobierno electrónico en todas las regiones del país, que posibilite e impulse una rendición de cuentas de manera inmediata por parte de las entidades del Estado, y no solo que la misma se dé producto a un requerimiento de una autoridad competente o por disturbios sociales. En este sentido, la estandarización de los procesos de desarrollo de sistemas electrónicos que asistan a una administración pública digital permite la concesión a toda una serie de información inmediata sobre las diversas atribuciones y funciones de los entes públicos y como se puede acceder a ella de manera rápida y fácil.

En conclusión, la gobernanza digital y la administración electrónica, como factores determinantes en una renovada prestación de los servicios públicos institucionales y municipales, presentan una serie de beneficios que transforman la gestión pública y contribuyen significativamente al mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos, mediante la implementación de procesos de digitalización. Todo ello se traduce en una mejora en la eficiencia pública, una accesibilidad acorde con las demandas del ciudadano y una mayor seguridad en los procesos administrativos.

6. Bibliografía

- Carvajal Fibla, B. C. D. y Gallego García, F. (2024). La administración digital en la era de las tecnologías disruptivas: transformando la gestión pública. (1.ª ed.). Las Rozas (Madrid). Editorial LA LEY Soluciones Legales, S.A., 724 págs.
- Gómez Hervás, N. D. C. (2021). Normativa de ciberseguridad. (1.ª ed.). España. Editorial RA-MA Editorial. 238 págs.
- Porrás Martínez, J. I. (2006). De internet, la sociedad red y la política. La emergencia de la gobernabilidad digital: (ed.). Universidad Bolivariana. Santiago (Chile), Argentina: Red Polis. Editorial Revista Académica. 26 págs.



www.procuraduria-admon.gob.pa