



CUADERNO ADMINISTRATIVO

ENERO – ABRIL, 2026 | NÚMERO 44





Grettel Del Carmen Villalaz de Allen

Procuradora de la Administración

José Alberto Álvarez Valdés

Secretario general

Emily Gisela Bravo Cedeño

Subsecretaria general

Karen Dayana Palacios Ruda

Directora de Investigación y Capacitación

Dayra Itzel Pittí Guilbauth

Subdirectora de Investigación y Capacitación

**DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN
JURÍDICA E INVESTIGACIÓN**

Jefe del Departamento

Demetrio Dobras Ramos

Analistas de documentación jurídica

Dalquis Lurde Stanziola Domínguez

Elenis Rosibel Tapia Rodríguez

Felisa Michelle Song Chong

Héctor Ovidio Herrera Pinzón

Kiria Oralía Gutiérrez Ortega

Poroye Campbell Carrera



Diagramación y Diseño

Joice Escala Melgar

Oficina de Relaciones Públicas



Contenido

Sección I. Estudios

- SONG, Felisa: El principio de irretroactividad de las normas 4

Sección II. Consultas

- CONSULTA [C-300-25] (De interés general): Permiso laboral remunerado para atención médica de personas con discapacidad 12
- CONSULTA [C-014-26] (De interés local): Facultad de los jueces de tránsito provinciales para anular audiencias apeladas 13
- CONSULTA [C-CO-003-26] (De interés general): Derechos posesorios sobre tierras nacionales 14

Sección III. Jurisprudencia

- SENTENCIA de 29 de enero de 2026 (Sala Tercera): Facultad de remoción de funcionarios de libre nombramiento 17
- SENTENCIA de 9 de octubre de 2025 (Sala Tercera): Excepciones al derecho de acceso libre a la información pública 18

Sección IV. Orientación al ciudadano

- STANZIOLA, Dalquis: Fortalecimiento del marco jurídico de la Defensoría del Pueblo 20

Sección V. Buenas prácticas

- Nuevas plataformas digitales de SENACYT mejoran la atención ciudadana 22
- Panamá Conecta moderniza y agiliza los servicios gubernamentales 22
- Trámites en línea de la Dirección General de Arrendamientos del MIVIOT 23
- Panamá avanza hacia una gestión pública más eficiente 23

Sección I. Estudios

El principio de irretroactividad de la normas

Felisa Song

Analista de Documentación Jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

1. Introducción

El principio de irretroactividad constituye una de las garantías esenciales del ordenamiento jurídico, en cuanto delimita la aplicación temporal de la ley y preserva la seguridad de las relaciones jurídicas. Su origen se remonta al derecho romano con la máxima *lex retro non agit*, y, a través de un proceso de evolución histórica, alcanzó rango constitucional e internacional como pilar de los Estados de derecho contemporáneos. La idea central es clara: la ley regula hacia el futuro, lo que evita que disposiciones posteriores alteren situaciones jurídicas consolidadas bajo la vigencia de normas anteriores.

En este marco, el presente trabajo desarrolla un análisis integral de la irretroactividad y aborda tanto sus fundamentos históricos y su estrecha relación con la seguridad jurídica, como su recepción en el ordenamiento panameño, donde se encuentra consagrado en la Constitución y en el Código Civil. Asimismo, se examinan las excepciones reconocidas por la doctrina y la jurisprudencia —en particular, la retroactividad y la ultractividad—, a fin de mostrar cómo se articulan en casos concretos y bajo qué condiciones resultan aplicables. Con ello se busca ofrecer una visión sistemática que permita comprender la función de este principio en la práctica y reafirmar su papel como garantía indispensable frente al poder normativo del legislador y de la administración.

2. Antecedentes

El principio de irretroactividad —expresado en la máxima latina *lex retro non agit* («la ley no actúa hacia atrás») — tiene sus raíces en el derecho romano. El *Codex de legibus*, Ley 7, Título 14, expresa: *Leges et constitutiones futuris certum est dare formam negotiis, non ad facta praeterita revocari*; es decir, es cierto que las leyes y las constituciones deben dar forma a los negocios futuros y no ser aplicadas a hechos pasados. En términos más sencillos, esta regla establecía que las leyes debían regir únicamente para lo venidero y no aplicarse a hechos pasados. Esta regla técnica de legislación marcó el origen del principio (Pascuale, 2009).

Durante la Edad Media y bajo la tradición del *ius canonicum*, esta regla fue mantenida y difundida, lo que reforzó la idea de que las normas jurídicas debían aplicarse únicamente a situaciones futuras. Sin embargo, su carácter seguía siendo más bien una práctica legislativa recurrente, sin alcanzar todavía la categoría de principio general del derecho.

Con la constitucionalización de los derechos a finales del siglo XVIII y durante el XIX, la irretroactividad se consolidó como un principio general del derecho positivo moderno, difundido en la codificación civilista y en las constituciones. Entre los principales hitos que marcaron esta transición destaca: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia, que proclamó que nadie podía ser castigado sino en virtud de una ley anterior al hecho; el Código Civil francés de 1804, que estableció, en su artículo 2, que la



ley solo dispone para el porvenir y no tiene efecto retroactivo; y la Constitución de los Estados Unidos de 1787, que prohibió las *ex post facto laws*.

Según establece Vicente L. Montés Penadés (1995), el “Bill of Rights” o garantías básicas de los ciudadanos, en el origen del Estado liberal, se trataba de garantizar, frente al poder tendencialmente omnímodo de los soberanos, la seguridad de los ciudadanos. El objetivo era evitar que, mediante leyes *ex post facto* (posteriores al hecho), las personas pudieran ser condenadas por actos que, en el momento de su comisión, no constituían delito”. Si bien este principio tuvo un énfasis inicial en el ámbito penal, posteriormente trascendió y se consagró como un principio general del derecho.

Finalmente, en el siglo XX, el principio de irretroactividad se elevó a la categoría de principio universal del derecho gracias a su positivización en instrumentos internacionales de derechos humanos. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 estableció que nadie podía ser condenado por actos que no fueran delitos al momento de cometerse. Posteriormente, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 reafirmaron esta prohibición, admitiendo únicamente la retroactividad de la ley penal cuando esta resulte más favorable al reo.

3. Irretroactividad de las normas

La ley, una vez sancionada y publicada, extiende su autoridad sobre todas las personas y sobre los hechos jurídicos que, conforme a la naturaleza de las circunstancias, quedan sometidos a su imperio. Su carácter esencial radica en ser un mandato necesario: el legislador no formula consejos ni máximas abstractas, sino que dicta preceptos jurídicos obligatorios, de los cuales se derivan derechos y deberes concretos.

En el ámbito jurídico, la relación entre la justicia y la ley positiva ha sido objeto de constante debate. Sin embargo, algunos autores subrayan que la misión de los tribunales no es cuestionar la legitimidad moral de las normas, sino aplicar con rigor el mandato que emana de la soberanía. En este sentido, Fiore (2009) recuerda que:

Los tribunales están obligados a reconocer la autoridad absoluta de la ley. No les corresponde valorar si sus disposiciones son conformes con la justicia ni limitar sus efectos por consideraciones externas o por los inconvenientes que de ella pudieran derivarse. Su función consiste en juzgar conforme a la ley, no en ponderar la bondad intrínseca de las normas. Esta autoridad dimana de la soberanía misma, que encarna el *summum ius*, el *imperium* y la *publica auctoritas*.

Esta interpretación del derecho es propia del positivismo jurídico, corriente en la cual el jurista limita su análisis al derecho dado o puesto absteniéndose de cualquier valoración ética o consideración sobre la imbricación de la norma con la realidad. El derecho es un orden normativo, un sistema de normas, de “deberes”, cada una de las cuales constituye una forma de imputación de ciertas consecuencias jurídicas a ciertos supuestos de hecho.

El mandato legislativo se proyecta sobre todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado y regula las relaciones jurídicas que de ellas emanan, estableciendo las formas a través de las cuales los derechos se constituyen, se desarrollan y se preservan. De este modo, el derecho subjetivo resulta de la interacción entre el hecho —como circunstancia objetiva que debe asumirse tal cual acontece— y la norma, que lo reviste de contenido jurídico al atribuir facultades y libertades a unos e imponer deberes y obligaciones a otros. Los tribunales, en consecuencia, no están llamados a valorar la validez intrínseca de la ley, sino a verificar si los hechos sometidos



a su conocimiento se encuentran dentro de los supuestos normativos previstos, identificando la disposición que debe regir el caso concreto.

La discusión sobre la aplicación temporal de las normas jurídicas resulta esencial para comprender cómo se relacionan las leyes nuevas con las situaciones creadas bajo el marco normativo anterior. En este sentido, Coca (1992) advierte que:

El tránsito de la ley antigua a la nueva hace que nos planteemos hasta qué punto ésta última debe apoderarse de las situaciones jurídicas creadas al amparo del Derecho anterior. La retroactividad supone que una ley dictada según unas determinadas circunstancias, lleva aparejada un cambio de las situaciones jurídicas en aquellos momentos existentes, las cuales regula como si hubiese estado vigente. En efecto, toda ley desde el momento de la publicación hasta la derogación se encuentra en el período denominado de la vigencia formal.

Este análisis cobra especial relevancia en el ámbito del derecho transitorio cuando, entre el nacimiento de una relación jurídica y el momento de su revisión judicial, se ha producido un cambio legislativo. En tales escenarios surge la cuestión de determinar si corresponde aplicar la norma anterior o la nueva, lo que obliga a precisar el alcance temporal de la autoridad de cada una. La regla es clara: la ley vigente se aplica a las relaciones constituidas durante su imperio, aun cuando sus efectos se prolonguen en el tiempo; por su parte, la ley nueva rige únicamente las situaciones surgidas tras su entrada en vigor. Con ello se garantiza la coherencia del sistema jurídico y la seguridad de quienes adquirieron derechos bajo la protección de la legislación anterior.

Establecido esto, la regla general indica que la ley tiene eficacia *ex nunc*; esto es, hacia el futuro, desde el día en que entra en vigor, que es la fecha determinante para establecer su

obligatoriedad y no la de su promulgación o publicación. No obstante, la posibilidad de conferirle efectos *ex tunc* —retroactividad— plantea problemas cuando se pretende aplicar la nueva ley a relaciones constituidas con anterioridad. Así, la irretroactividad se erige como garantía que protege las situaciones jurídicas preexistentes frente a modificaciones legislativas posteriores, asegurando que los derechos adquiridos bajo la vigencia de una norma no sean desconocidos por otra que entra a regir en un momento posterior.

3.1. El principio de irretroactividad y la seguridad jurídica

El principio de irretroactividad no puede entenderse de manera aislada, pues se encuentra íntimamente vinculado con la seguridad jurídica, de la cual es manifestación y, al mismo tiempo, fundamento. Su función principal consiste en garantizar un marco de certeza en las relaciones jurídicas, de modo que las “reglas del juego” no puedan ser alteradas arbitrariamente por normas posteriores. Como bien advertía Lacruz, la seguridad y la moral exigen que la potestad del legislador no llegue al extremo de deshacer lo que ya estaba consolidado ni de despojar a los individuos de los derechos previamente reconocidos.

En este sentido, la seguridad jurídica se configura como un principio de garantía y de confianza. Los ciudadanos organizan su conducta en función de una legislación vigente y es a esa estabilidad normativa a la que deben poder atenerse. García Goyena lo expresaba con claridad al señalar que nadie estaría seguro si, al amparo de una nueva ley, pudiera ser cuestionado por acciones realizadas conforme a la legislación anterior. De ahí que la seguridad jurídica se equipare con la previsibilidad; es decir, la posibilidad de anticipar con certeza los efectos jurídicos de las propias acciones.



Por esta razón, es necesario e indispensable que el juez aplique la ley retroactivamente únicamente cuando el legislador lo haya dispuesto de manera expresa. De allí se desprende que la labor judicial consiste en identificar la norma aplicable al caso, determinando cuál es la regla vigente y con qué alcance debe operar.

4. Irretroactividad en Panamá

En Panamá, el principio de irretroactividad está consagrado en el artículo 46 de la Constitución y en los artículos 3 y 32 del Código Civil:

Artículo 46. Las Leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de orden público o de interés social cuando en ellas así se exprese. En materia criminal la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aun cuando hubiese sentencia ejecutoriada.

Artículo 3. Las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos.

Artículo 32. Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben empezar a regir. Pero los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley vigente al tiempo de su iniciación.

De este marco normativo pueden extraerse tres reglas fundamentales. En primer lugar, la regla general establece que toda nueva disposición se aplica únicamente a los hechos que tengan lugar a partir de su entrada en vigor. En segundo término, se reconocen excepciones de carácter restringido, referidas a las normas de orden público, de interés social o, en el ámbito penal, a aquellas más favorables para el reo, que pueden aplicarse retroactivamente. Finalmente, se contempla la situación de las disposiciones procesales, las cuales, conforme al principio de ultractividad, deben regir los términos y actuaciones que

hubiesen comenzado bajo la vigencia de la ley anterior.

4.1. Regla general de irretroactividad

“Las leyes no tienen efecto retroactivo...” es la regla general que establece la Constitución Política de Panamá, y se traduce en que los efectos jurídicos-materiales que producen las normas son *ex nunc* (desde ahora). Esto constituye una garantía fundamental del ordenamiento jurídico que impide aplicar disposiciones legales o administrativas a hechos ocurridos con anterioridad a su entrada en vigor. De este modo, se preservan la seguridad jurídica y la confianza legítima de los ciudadanos. Su finalidad esencial es mantener la estabilidad de las situaciones jurídicas ya consolidadas, lo que evita que el cambio normativo deshaga lo creado bajo la vigencia de una ley anterior y garantiza que las relaciones sociales se desarrollen bajo un marco de certeza, previsibilidad y respeto al derecho vigente en su momento.

Sobre este principio, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, en la sentencia de 16 de enero de 2025, ha señalado que:

Aunado a ello, cabe anotar que, por regla general, tanto las normas legales como toda actuación que realiza la administración pública tienen como cualidad esencial la irretroactividad, es decir que, los efectos jurídicos-materiales que producen son *ex nunc* (desde ahora); ello, con el objetivo de preservar los principios de la confianza legítima, la seguridad jurídica y la certeza de los ciudadanos, de que una situación jurídica que crea derechos y obligaciones, no sea modificada por la Administración Pública, sino por procedimientos previamente establecidos tendientes a desarrollar la normativa, dentro del marco de la potestad reglamentaria consagrada en nuestra Constitución Política.

Asimismo, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia establece, en sentencia de 23 de junio de 2010, que:

Como un pilar esencial del modelo de estado constitucional de derecho, se erigen los principios de seguridad jurídica y legalidad, según los cuales nadie puede ser sometido a medidas coercitivas o sancionatorias distintas a las vigentes al momento de la ocurrencia de los hechos por los cuales se les procesa.

Complemento del axioma jurídico que la ley se presume conocida y que su ignorancia no exime de culpa, resulta el principio de irretroactividad de la ley, a partir del cual se estima básico que los gobernados cuenten con un mínimo de seguridad y certeza frente al poder legislativo y reglamentario del Estado, que por la misma limitación, no puede variar las reglas en perjuicio de los ciudadanos, instituyendo nuevas infracciones y sanciones para hechos que al momento de su comisión, no tenían tales implicaciones y consecuencias.

Este principio de irretroactividad consiste en que los efectos jurídicos del acto administrativo se proyecten, por lo común, hacia el futuro. De esta manera, se asegura que ni la Administración ni el legislador puedan alterar o sancionar conductas que, al momento de producirse, no estaban previstas como infracciones, ni otorgar o suprimir derechos con base en regulaciones inexistentes en aquel entonces, salvo en los casos que se desarrollará a continuación.

4.2. Excepciones a la regla

Si bien el principio de irretroactividad constituye la pauta general en la aplicación de la ley, no puede afirmarse que opere de manera absoluta en todos los casos. El propio ordenamiento jurídico reconoce supuestos específicos en los que la nueva normativa puede proyectarse hacia hechos anteriores o, por el contrario, mantenerse vigente a pesar de ha-

ber sido formalmente derogada. Tales situaciones se encuentran reguladas, entre otros, en el artículo 32 del Código Civil, que la doctrina y la jurisprudencia han interpretado como fuente de dos fenómenos particulares: la retroactividad y la ultractividad de la ley.

En ambos supuestos, se rompe la regla general de aplicación inmediata de la norma vigente (*ex nunc*), aunque bajo parámetros muy específicos que buscan equilibrar el respeto a los derechos adquiridos con la necesidad de atender situaciones excepcionales.

4.2.1. Retroactividad de la norma

La retroactividad consiste en aplicar una regulación a situaciones o hechos ya configuradas y cumplidos con anterioridad a la vigencia de tal normativa. El *Diccionario jurídico elemental* define la retroactividad de la siguiente manera: “Cuando una ley, reglamento u otra disposición obligatoria y general, dictada por autoridad de Derecho o de hecho, ha de extender su eficacia sobre hechos ya consumados; esto es, anteriores en el tiempo a la fecha de su sanción y promulgación” (1993).

Fiore explica la retroactividad de la ley en los siguientes términos:

Si dadas aquellas circunstancias, el derecho ya estaba individualmente adquirido antes de haberse puesto en vigor la nueva ley, los preceptos de esta no podrán tener autoridad para alterar tal derecho individualmente, ya adquirido; si, por el contrario, en el momento en que la ley nueva comenzó a estar en vigor, el derecho aún no se había adquirido individualmente, pero estaba *in fieri*, por nacer, no podrá ya adquirirlo el individuo sino con arreglo al precepto imperativo de la nueva ley. (2009)

En esta misma línea, el Pleno de la Corte Suprema de Justicia establece, mediante sentencia de 24 de enero de 2012, que, de forma general, las “leyes” (al igual que ocurre con



los actos administrativos) no tienen efectos retroactivos, salvo las excepciones a continuación:

1. Que expresen que son de orden público (aquellas cuyo cumplimiento es obligatorio e ineludible, y su derogación no está permitido a las partes, ya que recogen un interés general del Estado y de toda la sociedad, que prevalece sobre el particular. Son las normas que recogen los preceptos básicos en los que se estructura generalmente el Estado),
2. Que señalen ser de interés social, o
3. Que sean favorables al reo en materia criminal. Estos tres supuestos son necesarios para poder permitir que una ley tenga efectos retroactivos, sin que con ello se contraríe el espíritu y contenido de la Constitución Nacional.

Es necesario acotar lo manifestado por Cesar Quintero en lo que respecta a que el legislador no puede dar arbitrariamente el calificativo de ley de orden público o de ley de interés social a cualquier norma que expida. Tal calificativo debe basarse en motivaciones racionales y en la naturaleza de la respectiva norma. Como segundo lugar, aun en el caso de que el legislador, con motivos y bases suficientes, dé a una norma que dicte el calificativo de ley de orden público o interés social, dicho calificativo por sí sólo no atribuye a la ley efecto retroactivo. Es preciso que el legislador indique en la propia ley, ya sea en forma expresa o de manera implícita, pero indubitable, que la correspondiente norma ha de aplicarse retroactivamente (1967).

Asimismo, la Sala Tercera ha dejado sentado el criterio jurisprudencial sobre el carácter retroactivo de las leyes y la obligación de que la condición de orden público o interés social esté expresamente previsto en la misma, como se cita en unos del salvamento de voto de la sentencia de 1 de diciembre de 2021:

Sentencia de 28 de agosto de 2012

... para aplicar el efecto de retroactividad de la ley, las mismas deberán ser de orden público o de interés social y estar así expresamente establecido en la ley, lo cual tampoco ocurre en el caso en estudio, por lo cual no se pueden aplicar dichos efectos en el presente proceso.

Sentencia de 12 de octubre de 2004:

...

Cabe señalar que la disposición legal que modifica el artículo 1 de la Ley No.61 de 1998, no establece que la misma tenga efectos retroactivos por ser de orden público o de interés social, tal como lo preceptúa el artículo 43 de la Constitución Nacional (hoy 46 de la Carta Magna) que establece el principio de irretroactividad de las leyes.

Sentencia de 2 de diciembre de 2004

... se puede observar que la norma impugnada no establece expresamente su carácter retroactivo, tal como lo preceptúa, dispone y ordena el artículo 43 de la Constitución Nacional, por lo que mal podría argumentarse que la misma posee dicho carácter.

Sentencia de 27 de marzo de 2002:

Sobre el particular, la norma legal que modifica el artículo 1 de esta Ley no expresa que tiene efectos retroactivos, ya sea por ser de orden público o Interés social, tal cual lo ordena la Constitución de la República en su artículo 43 (actual artículo 46) establece el principio de irretroactividad de las Leyes, importantísimo en cuanto pilar del Estado de Derecho, que se traduce en esa confianza para la sociedad que genera la seguridad y certeza jurídica en la vida de relación y situaciones públicas y privadas reguladas por el Derecho.

Sentencia de 14 de julio de 2000:

[...]

Empero, excepcionalmente, pueden regular y afectar situaciones ocurridas antes de su promulgación, esto es, pueden tener efectos retroactivos, para lo cual deben cumplirse los presupuestos consignados en dicho precepto, es decir, debe tratarse de leyes o normas de orden público o de interés social y su carácter retroactivo debe estar expresamente previsto."

Sentencia de 27 de diciembre de 1993:

En este sentido debe hacerse énfasis en que estas disposiciones contemplan como principio genérico la no retroactividad de las leyes, salvo las excepciones que pueden ser contempladas por una ley, en que se autorice la retroactividad por razones de orden público, o en materia penal si éstas son favorables al reo.

Este principio también se aplica a los actos reglamentarios, lo cuales deben regir a partir de su publicación. Por ejemplo, si un nuevo reglamento establece requisitos distintos a los anteriores para obtener una licencia de conducir, ello no implica que las licencias expedidas con anterioridad deban ser revocadas. No aplica en los casos en los cuales el acto reglamentario tiende a beneficiar o a eximir de obligaciones a personas afectadas por normas anteriores, como es el caso de moratorias en el pago de tributos atrasados. (Bernal, Carrasco y Domingo, 2013)

De igual modo, la Corte expresa, mediante el fallo de 16 de junio de 1955, lo siguiente: "Las leyes de orden público y las de interés social... pueden, si así lo exigen su debida aplicación y el cumplimiento de su finalidad, vulnerar situaciones jurídicas ya constituidas, hacer revivir las ya fenecidas y alcanzar los efectos ya producidos de situaciones jurídicas anteriores a su vigencia, todo lo cual, natural-

mente, teniendo presente las demás disposiciones constitucionales que sean pertinentes". (Como se cita en Quintero, 1967)

4.2.2. Ultractividad de la norma

La derogación o modificación de una norma no implica necesariamente que desaparezcan de inmediato todos sus efectos. En muchos casos, estos continúan proyectándose en el tiempo bajo lo que se conoce como la ultractividad de la ley. Este fenómeno responde al principio clásico *tempus regit actus* (el tiempo rige el acto), según el cual cada hecho, acto o negocio jurídico se somete a la ley vigente al momento de su realización, aunque dicha norma haya sido derogada con posterioridad. De ahí que se afirme que las leyes, aun derogadas, pueden seguir aplicándose a situaciones jurídicas que nacieron durante su vigencia. La Corte Suprema de Justicia, en sentencia de 21 de septiembre de 2023, lo ha recordado expresamente, señalando que la ultractividad se presenta en todas las ramas del derecho, sean normas civiles, comerciales, penales o de cualquier otra naturaleza.

Un terreno donde este principio cobra especial relevancia es el derecho procesal. En ese sentido, el artículo 32 del Código Civil panameño establece que, cuando ya han empezado a correr términos o se han iniciado actuaciones, estos deben regirse por la ley vigente al momento de su inicio. Esto convierte a la ultractividad en una excepción procesal al principio general de aplicación inmediata de la ley nueva.

La jurisprudencia reciente es ilustrativa. En sentencia de 23 de septiembre de 2024 se reiteró que la ley procesal aplicable es aquella bajo cuyo amparo se ejerció el derecho, mientras que el Pleno de la Corte, en fallo del 19 de abril de 2024, recogiendo el pensamiento de Jorge Fábrega, aclaró que lo determinante no es el momento en que nace el derecho sustantivo, sino el instante en que se ejercita

en el proceso. Así, si una demanda se presentó bajo la vigencia de una norma posteriormente derogada, serán aplicables las disposiciones de la ley antigua para los términos ya iniciados, pero la sustanciación posterior del proceso se regirá por la normativa nueva. Esta misma línea ha sido sostenida desde la Sentencia de 27 de agosto de 2007, bajo ponencia del magistrado Harley J. Mitchell, al advertir que la regla general es la aplicación inmediata de la ley procesal vigente, y la ultractividad se reserva únicamente para términos o actos ya iniciados bajo la legislación anterior.

Referencias bibliográficas

- Cabanellas, G. (1993). *Diccionario jurídico elemental*. Heliasta.
- Coca Payeras, M. (1992). Comentario al artículo 2.3 Código Civil. En: Albaladejo, M., *Comentarios al Código Civil y Compilaciones Forales*. Edersa.
- Código Civil de la República de Panamá.
- Constitución Política de la República de Panamá.
- CSJ. Sala Tercera. Sentencia de 16 de enero de 2025.
- CSJ. Pleno. Sentencia de 23 de junio de 2010.
- CSJ. Pleno. Sentencia de 24 de enero de 2012.
- CSJ. Pleno. Sentencia de 23 de septiembre de 2024.
- CSJ. Sala. Sentencia de 21 de septiembre de 2023.
- CSJ. Pleno. Sentencia de 19 de abril de 2024.
- Fiore, P. (2009). *De la irretroactividad e interpretación de las leyes: estudio crítico y de legislación comparada*. Reus, S.A.
- Bernal Herrera, M. B., Carrasco Álvarez, J. A., y Domingo Carrión, L. (2013). *Manual de derecho administrativo panameño*. Litho Editorial Chen.
- Montés Penades, V.L. (1995). *Derecho civil. Parte general*. Tirant Lo Blanch.
- Quintero Ponce, C. (1967). *Derecho constitucional* (Vol. 1).
- Verdera Izquierdo, B. (2006). *La irretroactividad: problemática general*. Dykinson.



Regla General

Hacia el futuro (*ex nunc*)

Art. 46 Constitución



Retroactividad

Hacia el pasado (*ex tunc*)

Orden público / Interés social



Ultractividad

Eficacia de una ley después de haber sido derogada

Art. 32 Código Civil

Sección II. Consultas

Consultas absueltas por la Procuraduría de la Administración

De interés general

Permiso laboral remunerado para atención médica de personas con discapacidad

CONSULTA C-300-25 de 16 de diciembre de 2025

A través de la Nota n.º R-1327-2025/1784-2025-DAJ, recibida, se eleva la interrogante relacionada con la posible remuneración de las 144 horas a las que, por ley, tienen derecho los funcionarios con discapacidad, así como los padres o tutores de personas con discapacidad, para asistir a citas médicas conforme a la Ley 42 de 27 de agosto de 1999, modificada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016 y reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo 333 de 5 de diciembre de 2019.

Sobre el particular, esta Procuraduría considera necesario iniciar señalando que la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, “Que reforma la Ley 42 de 1999, que establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad”, en su artículo 1 expone que es de interés social garantizar los derechos, deberes y libertades fundamentales de las personas con discapacidad y sus familias, siendo el derecho al trabajo uno de ellos, conforme a la Ley 25 de 10 de julio de 2007.

Así las cosas, con miras a cumplir cabalmente con las convenciones internacionales que sobre la materia han sido ratificadas por nuestro país, el Estado ha implementado medidas de tipo legislativo, social, educativo y laboral, necesarias para eliminar la discriminación contra las personas con discapacidad y

propiciar su plena integración en la sociedad. En ese sentido, el artículo 1 de la precitada Ley 15 también señala que “se adoptarán medidas de inclusión e integración, acción afirmativa y ajustes razonables”.

Ahora bien, el artículo 255 del nuevo Reglamento de Personal Administrativo y de Carrera Administrativa de la Universidad Especializada de las Américas establece de manera diáfana el derecho de los funcionarios públicos de esta entidad educativa que sean familiares o tutores de personas con discapacidad a obtener permisos justificados para acompañarlos a sus citas médicas, conforme a la legislación vigente.

Observamos que el artículo 19 de la Ley 15 de 31 de mayo de 2016 señala la obligación de los empleadores (tanto empresas privadas como entidades estatales) de otorgar tiempo a las personas con discapacidad, sus padres, parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, o tutores, para que puedan asistir a citas, tratamientos o actividades educativas relacionadas con la condición de discapacidad, sin que se afecten sus derechos laborales.

Este permiso justificado, otorgado por ley a las personas con discapacidad o a sus familiares o tutores, se extiende por un período de hasta 144 horas al año, término que podrá ser prolongado por causas justificadas y de manera coordinada con la entidad, en este caso la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS). Cabe recalcar que los permisos deberán solicitarse en un tiempo prudencial, salvo los casos de urgencia médica, y deben presentarse las constancias de asistencia respectivas. El tiempo de 144 horas al año no



afectará otros derechos laborales como períodos de vacaciones, incapacidades u otros permisos.

Asimismo, el Decreto Ejecutivo 333 de 5 de diciembre de 2019, que reglamenta la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, señala que todo lo concerniente a los permisos otorgados en razón de las 144 horas se tramitará en un apartado independiente del expediente, separado del período de vacaciones, incapacidades y demás permisos que la ley concede al trabajador.

Lo expresado en párrafos anteriores denota que el período de 144 horas a que se refiere la Ley 15 de 2016 es considerado un derecho adicional para la persona con discapacidad o quienes deban asistirle, en relación con los derechos laborales que corresponden regularmente a un servidor público (períodos de incapacidad por enfermedad, permisos justificados, etc.). Esto se establece con el fin de brindar estabilidad e integración laboral, conforme a los objetivos de la ley, que es de carácter proteccionista, para evitar discriminaciones o situaciones de vulnerabilidad.

De una atenta lectura de las normas citadas en este escrito, así como de la jurisprudencia patria, concluye esta Procuraduría que en nuestro país, siguiendo los convenios internacionales en materia de protección de las personas con discapacidad ratificados por la República de Panamá, se otorga un tiempo adicional de permisos para que puedan atender temas médicos o educativos relacionados con la discapacidad, a fin de mantener una equiparación de oportunidades en el ámbito laboral y garantizar su estabilidad.

Por ello, el tiempo de 144 horas debidamente justificado, del que disponen las personas con discapacidad, así como sus familiares o tutores que las acompañan para asistir a citas médicas, conforme a lo señalado en el artículo 12 del Decreto Ejecutivo 333 de 5 de di-

ciembre de 2019, en concordancia con la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, es remunerado, al igual que las vacaciones, los períodos de incapacidad por temas de salud o las ausencias justificadas, entre otros.

De interés local

Facultad de los jueces de tránsito provinciales para anular audiencias apeladas

CONSULTA C-014-26 de 29 de enero de 2026

El director general, encargado, de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre, mediante nota n.º 2742-2025/A.T.T.T., consulta si una juez de tránsito provincial posee la facultad para emitir una resolución que disponga la anulación de la totalidad de las audiencias apeladas, así como de las resoluciones emanadas de dichas audiencias.

Este despacho se permite analizar las siguientes normas:

Resolución AL-Nº 16 (de 15 de enero de 2016), por la cual se aprueba la estructura administrativa y el Manual de Organización y Funciones de la Autoridad del Tránsito y Transporte Terrestre. En lo que respecta a la presente norma, se desprende con meridiana claridad que el objetivo y las funciones del juzgado de tránsito de la ATTT están delimitadas taxativamente a todo lo relacionado con el envío de cualquier expediente o documentación vinculada con la función de conocer sobre los procesos de tránsito y de remitirlos a las diferentes instituciones del Estado. Estas funciones se relacionan con el objetivo de los juzgados de tránsito, que es resolver en las audiencias los casos de accidentes de tránsito asignados, de acuerdo con lo establecido en su normativa.

Reglamento de Tránsito de la República de Panamá (Decreto Ejecutivo 640 de 27 de



diciembre de 2006): establece el procedimiento administrativo una vez que una resolución emitida por un juez de tránsito es apelada. De acuerdo con el artículo 231, si una de las partes apela una resolución emitida por un juez de tránsito, corresponde el conocimiento a la autoridad municipal competente. En este sentido, la autoridad de segunda instancia adquiere el conocimiento del proceso y, de ahí en adelante, dependerá de ella la toma de decisiones al respecto.

Ley 38 de 2000: es importante destacar lo preceptuado en el primer párrafo del artículo 62, donde se establece que una entidad pública solamente puede revocar o anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros. En este sentido, la acción de revocar o anular recae únicamente en resoluciones que estén en firme. En la consulta planteada, las resoluciones emitidas por la juez de tránsito fueron apeladas, por lo que no se encuentran en firme y aún no se ha agotado la vía gubernativa, condición especial que establece el citado artículo para revocar o anular de oficio una resolución.

Además, cabe advertir que una vez apelada la resolución de primera instancia, la autoridad de segunda instancia adquiere la competencia para conocer el proceso, y es en esta última que recaen las decisiones al respecto para resolver el recurso de apelación.

En este sentido, y de acuerdo con la interrogante de su consulta, el juzgado de tránsito que emite en primera instancia cada una de las resoluciones apeladas pierde la competencia para seguir actuando en el fondo, ya que, por la interposición de los respectivos recursos de apelación, la autoridad de segunda instancia conocerá de cada uno de los procesos y será la encargada de resolverlos.

Al respecto, el numeral 85 del artículo 201 de la Ley 38 de 2000 establece cómo debe

entenderse el término “recurso de apelación”, correspondiendo a la autoridad señalada en la ley conocer en segunda instancia y decidir, de acuerdo con las facultades establecidas en la normativa, sobre lo actuado por la autoridad de primera instancia.

Al adquirir la competencia, la autoridad de segunda instancia podrá conocer sobre un vicio de nulidad del acto administrativo, conforme a lo preceptuado en el artículo 52 de la Ley 38 de 2000.

Conclusión: De considerarse que en el acto recae un vicio de nulidad absoluta, por configurarse la causal descrita en el numeral 2 del artículo 52 de la Ley 38 de 2000, podrá solicitarse la nulidad del acto en vía jurisdiccional, tomando en cuenta que deben observarse los requisitos establecidos en el artículo 43 de la Ley 135 de 1943, modificado por el artículo 26 de la Ley 33 de 1946, en concordancia con el numeral 2 del artículo 206 de la Constitución Política, al poder ser el acto administrativo violatorio del ordenamiento jurídico.

De interés local

Derechos posesorios sobre tierras nacionales

CONSULTA C-CO-003-25 de 14 de enero de 2026

El alcalde municipal de Aguadulce solicita el criterio de la Procuraduría de la Administración en relación con el tratamiento de los derechos posesorios sobre lotes o solares propiedad del municipio, y sobre los que se sustenta una solicitud de arrendamiento, enunciando la situación especial de estar vinculadas las partes por grado de parentesco consanguíneo y ante el hecho de fallecimiento de la parte transferente.



Ante esa circunstancia, vale reconocer que ha sido desarrollada toda una legislación en la cual se le da valor a la ocupación de tierras nacionales y municipales, siempre que se traten de tierras que sean adjudicables, por lo que deben ser de las no destinadas a uso público.

En ese orden de ideas, tenemos que referirnos a lo establecido en el artículo 98 de la Ley 106 de 1973, el cual establece:

Artículo 98. [...] Se exceptúan los terrenos adquiridos por el Municipio para área y ejidos, los cuales serán vendidos o arrendados de conformidad con lo que establezca esta Ley y los Acuerdos Municipales.

En tal sentido, el numeral 9 del artículo 17 de la Ley 106 de 1973, tal cual quedó modificado por el artículo 72 de la Ley 66 de 2015, le otorga competencia exclusiva a los concejos municipales para el cumplimiento de sus funciones, entre estas la de “[r]eglamentar el uso, arrendamiento, venta y adjudicación de los solares o lotes v demás bienes municipales que se encuentren dentro de las áreas y ejidos de las poblaciones, así como los demás terrenos municipales”.

También el Código Fiscal, en el artículo 141, determina la intervención del concejo municipal en cuanto a la regulación de la adjudicación y el uso de tierras que estén en áreas de ejidos de las poblaciones. Al respecto, señala:

Artículo 141. La adjudicación y el uso de las tierras comprendidas en el área y ejidos de las poblaciones serán reglamentadas por los respectivos Consejos Municipales de acuerdo con las leyes sobre la materia.

En todo caso se respetarán los derechos de los ocupantes con edificios construidos dentro del área de las poblaciones.

Parágrafo 1. Sin embargo, podrá el Ministerio de Hacienda y Tesoro adjudicar a particu-

lares lotes en plena propiedad dentro de las tierras reservadas a los Municipios descritos en el artículo 140, si se reúnen las siguientes condiciones:

1. Que tal adjudicación haya sido solicitada por el Municipio respectivo.
2. Que se trate de un ocupante que acredite sus derechos posesorios.
3. Que el lote que se vaya adjudicar no tenga un área mayor de 1,000 metros cuadrados.
4. Que dicho lote se ajuste, por su localización y dimensiones a la futura notificación del núcleo poblado que será objeto de reglamentación por el Municipio.
5. Que sobre dicho lote se vaya a construir una vivienda financiada por una entidad sin fines de lucro, que trabaje con fondos suministrados por organismos nacionales o internacionales, según proyecto de contrato respectivo que se le presente al Ministerio.

Como puede apreciarse, el Código Fiscal establece una regla mínima, como lo es el hecho de que, al momento de la adjudicación o arrendamiento de tierras dentro de los ejidos municipales, se respeten los derechos de los ocupantes con construcción dentro del área de las poblaciones.

Ahora bien, en el Municipio de Aguadulce aprobó el Acuerdo 25 de 2019, por medio del cual se dictan disposiciones relativas a la venta, uso, arrendamiento y adjudicación de lotes y tierras municipales.

Así, el artículo 3 del Acuerdo 25 señala que un arrendamiento de tierras municipales es un acto mediante el cual el municipio cede el derecho a un tercero para utilizar las áreas arrendadas, y éste se obliga a pagar un canon de arrendamiento y cumplir los requisitos establecidos en la legislación municipal.

Cabe mencionar que uno de los requisitos exigidos en los artículos 21 y 22 del Acuerdo 25 es contar con derechos posesorios sobre



el terreno sobre el cual se solicita el arrendamiento. En ese sentido, el artículo 423 del Código Civil indica, en relación con las formas como se puede adquirir la posesión, lo siguiente:

Artículo 423. La posesión se adquiere por la ocupación material de la cosa o derecho poseído, o por el hecho de quedar éstos sujetos a la acción de nuestra voluntad, o por los actos propios y formalidades legales establecidos para adquirir tal derecho.

Como se observa, el Código Civil delimita los casos en que una persona puede adquirir derechos posesorios, estableciendo tres supuestos que no son excluyentes entre sí. Además, el artículo 606 del Código Civil señala algunos elementos probatorios relacionados directamente con el hecho de que la cosa poseída sea un terreno, indicando lo siguiente:

Artículo 606. La posesión del suelo deberá probarse por hechos positivos, de aquellos a que sólo da derecho el dominio, como el arrendamiento, el corte de madera, la construcción de edificio, la de cerramientos, las plantaciones o sementeras, y otros de igual significación, ejecutados sin el consentimiento del que disputa la posesión.

En este sentido, si la persona cumple con los requisitos exigidos por la normativa municipal para la celebración de un contrato de arrendamiento, nuestro criterio es que la norma no discrimina por el hecho de ser o no pariente del antiguo poseedor. Lo primordial es determinar la situación actual, es decir, la ocupación material del terreno; en otras palabras, quién se encuentra en posesión del mismo.

Analítico de consultas

Ejecutoría de una sentencia constitucional	C-019-26
Descarga de procesos activos iniciados antes de la Ley 467 de 2025	C-CH-003-26
Pago de la prima de antigüedad a ex servidores públicos	C-016-26
Desvinculación o traslado de jueces comunitarios de paz	C-SAM-004-26
Responsabilidad solidaria por actos previos	C-SAM-003-26
Indemnización a afectados por una servidumbre forzosa	C-011-26
Aprobación de cambios de uso de suelo por el municipio	C-SAM-002-26
Emisión de concepto legal en procesos de cobro coactivo	C-SAM-017-26
Apertura de servidumbres públicas	C-SAM-016-26
Potestad de los municipios de modificar sus propios actos	C-SAM-014-26
Competencia para obligar que un propietario asuma la demolición de un muro	C-SAM-012-26
Prescripción adquisitiva de dominio a favor del municipio	C-SAM-011-26

Sección III. Jurisprudencia

Extractos de sentencias de la Corte Suprema de Justicia

De interés general

Facultad de remoción de funcionarios de libre nombramiento

Sala Tercera. Sentencia de 9 de enero de 2026

El licenciado A.A.J., actuando en su propio nombre y representación, interpuso demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción con el fin de que se declare nula, por ilegal, la Resolución Administrativa 306 de 30 de agosto de 2024, emitida por la Autoridad Nacional de Aduanas, mediante la cual se dejó sin efecto su nombramiento como servidor público.

Objeto del análisis. Corresponde a esta corporación de justicia determinar si el nombramiento del accionante era de libre nombramiento y remoción o, como sostiene él, de carácter permanente, conforme al numeral 37 del artículo 2 del Decreto Ejecutivo 696 de 2018, que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994 sobre carrera administrativa, modificada por la Ley 23 de 2017, relativa a los puestos públicos permanentes.

Consideraciones del tribunal. Este tribunal observa que en el expediente administrativo no consta certificación que acredite el ingreso del funcionario a la entidad mediante concurso de méritos. En consecuencia, no adquirió derecho a la estabilidad en el cargo por vía de la carrera administrativa ni por disposición de una ley especial. Por tanto, el puesto que ocupaba era de libre nombramiento y remoción.

Así, al no formar parte de los servidores públicos adscritos a la carrera del servicio aduanero, el accionante no estaba sujeto al procedimiento administrativo sancionador. Su situación quedaba bajo la potestad discrecional de la autoridad nominadora, conforme al numeral 15 del artículo 31 del Decreto Ley 1 de 2008, que crea la Autoridad Nacional de Aduanas y establece, entre las funciones del director general, la facultad de remover al personal bajo su inmediata dependencia.

De esta norma se infiere que la autoridad nominadora puede ejercer la facultad de destituir a un funcionario de libre nombramiento y remoción atendiendo a criterios de conveniencia y oportunidad, sin que medie derecho a la estabilidad. En el caso analizado, se advierte que el accionante ostentaba dicha condición.

En relación con la naturaleza del cargo, el artículo 2 del Decreto Ejecutivo 696 de 2018 distingue entre servidores públicos de carrera y aquellos que no lo son, incluyendo dentro de estos últimos a los funcionarios de libre nombramiento y remoción.

45. *Servidores públicos de carrera.* Son los servidores públicos incorporados mediante el sistema de méritos a las carreras públicas mencionadas expresamente en la Constitución o creadas por la ley, o que se creen mediante ley en el futuro.



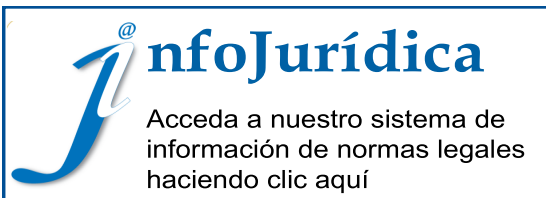
JuriSis

Jurisprudencia
Sistematizada

Acceda a nuestro sistema
de información haciendo
clic aquí

47. *Servidores públicos que no son de carrera.* Son los servidores públicos no incluidos en las carreras públicas establecidas en la Constitución Política o creadas por la ley, en particular los excluidos de las carreras públicas por la Constitución Política.
49. *Servidores públicos de libre nombramiento y remoción.* Aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscrito a los servidores públicos que no forman parte de ninguna carrera y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento esté fundado en la confianza de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan.

Dicho lo anterior, estima esta superioridad que, al no formar parte el demandante de la carrera administrativa o de alguna carrera pública, no gozaba de los derechos que adquieren estos servidores públicos, por lo que la disposiciones legales que recaen en el artículos 2 (numerales 35, 36, 37 y 38), 153, 155 y 158 del Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018, que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que se aducen como infringidas por el actor, no son aplicables al caso bajo estudio, dado que el recurrente fue destituido por el director general de la Autoridad Nacional de Aduanas, en ejercicio de la facultad discrecional que ostenta cuando se trata de cargos de libre nombramiento y remoción.



De interés local

Excepciones al derecho de acceso libre a la información pública

Pleno. Sentencia de 9 de octubre de 2025.

Se interpone acción de hábeas data contra la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) con el propósito de que se ordene a la entidad la entrega de información relativa a los beneficiarios finales y la acreditación de que el cien por ciento de las acciones de un grupo de sociedades proponentes son nominativas.

Fundamento de la acción. La demanda se sustenta en la Ley 6 de 2002, sobre transparencia, y en la ley de contrataciones públicas. La parte accionante solicita a la DGCP información vinculada a los beneficiarios finales y a la declaración de acciones nominativas de las sociedades que participan en una licitación pública por mejor valor, cuyo monto asciende a B/.14,275,000.00. El fundamento principal es el principio de transparencia, que garantiza a los ciudadanos el conocimiento de las personas naturales que controlan las sociedades anónimas beneficiarias de pagos con fondos públicos.

La solicitud fue rechazada mediante la Resolución DGCP-DS-808-2025 de 16 de julio de 2025, al clasificarse la información como de acceso restringido conforme al artículo 14, numeral 2, de la Ley 6 de 2002. La accionante alegó, además, la aplicación del artículo 50 de la Constitución Política, en virtud de que el interés general en la fiscalización prevalece sobre el interés particular de las empresas contratistas.

Decisión del Pleno. El Pleno examinó la petición a la luz de las disposiciones constitucionales que protegen el derecho de acceso a la información. Dichas normas facultan a toda



persona a acudir a la jurisdicción constitucional para requerir información de carácter personal o público, siempre que esta repose en archivos o registros bajo custodia del Estado, de particulares que presten servicios públicos o que se dediquen al suministro de información.

El Pleno precisó que la acción de hábeas data constituye un mecanismo de garantía de derechos fundamentales y no exige mayores formalidades, bastando el cumplimiento de requisitos mínimos previstos en el artículo 44 de la Constitución Política y en los artículos 17, 18 y 19 de la Ley 6 de 2002.

La finalidad de la solicitud es obtener documentos que, conforme al artículo 41 de la ley de contrataciones públicas, constituyen requisitos obligatorios para las empresas que participan en licitaciones superiores a B/.500,000.00: que el capital accionario sea nominativo y que se presente una declaración jurada identificando al beneficiario final de al menos el 10 % del capital accionario en circulación.

La Ley 6 de 2002 establece que toda documentación bajo custodia de servidores públicos es, en principio, de acceso libre. No obstante, la misma norma contempla excepciones, clasificando como confidencial o restringida aquella información cuya divulgación pueda afectar derechos fundamentales o intereses públicos protegidos.

En este caso, la información solicitada concierne a los accionistas de sociedades contratistas del Estado. La DGCP, en su calidad de fiscalizadora de los procesos de selección de contratistas, mantiene registros de su composición accionaria. El Pleno consideró que dicha información se encuentra comprendida en el numeral 2 del artículo 14 de la Ley 6 de 2002, al tratarse de información comercial confidencial obtenida por el Estado en el marco de la regulación de actividades económicas.

En consecuencia, la información solicitada no puede ser divulgada bajo ninguna circunstancia. Su acceso se rige por lo dispuesto en la ley de transparencia y en la Ley 129 de 17 de marzo de 2020, que creó el Registro Único de Beneficiarios Finales. Esta última norma tiene como objetivo principal la fiscalización estatal y la prevención del blanqueo de capitales, lo que implica que tanto el registro como la información contenida en él son de acceso restringido por su propia naturaleza.

Reintegro reconocido en amparo no obliga al Estado a pagar salarios caídos por medio de acción de indemnización

La Corte Suprema de Justicia, a través de la Sala Tercera, resolvió una demanda de indemnización presentada contra el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá por una exfuncionaria que alegaba daños y perjuicios tras su destitución. Aunque previamente el Pleno de la Corte ordenó su reintegro por estar protegida por la Ley 59 de 2005 sobre enfermedades crónicas, la Sala concluyó que el Estado no debía pagar indemnización. Determinó que la administración desconocía la enfermedad al momento de la destitución y actuó dentro de su facultad discrecional. El tribunal destacó que el reintegro se produjo por una decisión en vía de amparo del Pleno de la Corte y no por una declaratoria de ilegalidad de la Sala Tercera, ni incluyó el reconocimiento de salarios caídos, por lo que no procedía reclamarlos mediante una demanda indemnizatoria.

CSJ, Sala Tercera. Sentencia de 30 de diciembre de 2025

Sección IV. Orientación al ciudadano

Fortalecimiento del marco jurídico de la Defensoría del Pueblo

Dalquis Stanzola

Analista de Documentación Jurídica del Departamento de Documentación Jurídica e Investigación

El 20 de diciembre de 2025 entró en vigencia la Ley 504, mediante la cual se fortalece el marco jurídico de la Defensoría del Pueblo, con el propósito de adecuarlo a los estándares internacionales de derechos humanos, a las recomendaciones de los órganos de tratados y a los parámetros establecidos en los Principios de París.

¿Qué es la Defensoría del Pueblo?

La Defensoría del Pueblo es la institución encargada de promover y proteger los derechos humanos, así como de fomentar su observancia. Su misión incluye la defensa de lo establecido en el Título III y de los demás derechos consagrados en la Constitución Política, además de los reconocidos en los convenios internacionales de derechos humanos, en el derecho internacional humanitario y en la legislación nacional.

¿Cuáles son sus atribuciones y facultades?

La Defensoría del Pueblo tiene entre sus atribuciones investigar actos u omisiones de autoridades, servidores públicos y entidades que vulneren derechos humanos; supervisar la actuación de la Administración Pública, incluidos el Órgano Ejecutivo, gobiernos locales y fuerza pública; velar por los derechos de las personas con discapacidad y de los grupos étnicos nacionales; denunciar irregularidades en empresas o personas que presten servicios públicos o de interés público; recomendar iniciativas legislativas; promover la

incorporación de normas internacionales de derechos humanos; y rendir informes a la Asamblea Nacional sobre sus actuaciones.

¿Quién es su titular?

El defensor del pueblo es la máxima autoridad de la entidad. Como titular de la entidad, está legitimado procesalmente para promover toda clase de acciones y procedimientos judiciales o administrativos orientados a la defensa, protección, preservación o restablecimiento de los derechos humanos y las garantías constitucionales.

¿Qué requisitos debe reunir el defensor del pueblo?

Toda persona que aspire a ocupar el cargo de defensor del pueblo debe reunir los siguientes requisitos:

- 1) Ser de nacionalidad panameña por nacimiento;
- 2) Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, haber cumplido 35 años o más de edad;
- 3) No haber sido condenado por delito doloso con pena privativa de libertad de cinco años o más;
- 4) Tener solvencia moral y prestigio reconocido; y
- 5) No tener parentesco dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad con el presidente de la República, con miembros del Consejo de Gabinete, con magistrados de la Corte Suprema de Justicia ni con diputados de la República.



¿Qué órgano del Estado nombra al defensor del pueblo?

El defensor del pueblo es nombrado por el Órgano Legislativo para un período de cinco años, dentro del cual no puede ser suspendido ni removido, sino por el voto de dos tercios de los miembros de dicho órgano del Estado, en virtud de las causales establecidas en la ley. Este funcionario tiene las consideraciones de alta autoridad del Estado y una remuneración equivalente a la de un ministro de Estado.

¿Bajo qué causales puede ser removido de su cargo el defensor del pueblo?

El defensor del pueblo puede ser removido o suspendido de su cargo por incapacidad física o psíquica sobrevenida que le impida el ejercicio del cargo, certificada por personal médico idóneo para tal fin; por incumplimiento de los deberes del cargo y de las atribuciones y funciones establecidas en el artículo 4; por incurrir en cualquiera de las incompatibilidades previstas en la ley.

¿Qué es la carrera defensorial?

La carrera defensorial es un sistema de administración de recursos humanos que organiza la estructura orgánica y funcional de la institución con base en méritos y garantía de derechos de las personas que se desempeñan como servidores públicos.

¿Cuál es el objetivo de la carrera defensorial?

El objetivo de la carrera defensorial es crear un sistema de administración de recurso humano basado en el mérito, el desempeño eficiente, el respeto a los derechos humanos, de base profesional y competencias técnicas.

¿En qué principios se fundamenta la carrera defensorial?

La carrera defensorial se sustenta en el respeto a los derechos humanos y a la dignidad humana, en la ausencia de discriminación, en la igualdad de trato y de oportunidades para el desarrollo profesional, así como en la integridad, la idoneidad, la probidad y la ética.

¿Qué órganos integran la carrera defensorial?

Los órganos de la carrera defensorial son el defensor del pueblo, como ente nominador; la Junta Técnica de la Carrera Defensorial; y la Dirección Nacional de Recursos Humanos.

¿Quiénes pueden recurrir ante la Defensoría del Pueblo?

Pueden recurrir cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera. No podrán recurrir ante la Defensoría los titulares responsables de los organismos del Estado por asuntos de su competencia.

¿Cómo se surten las actuaciones ante la Defensoría del Pueblo?

Las actuaciones ante la Defensoría del Pueblo son gratuitas y pueden surtirse a través de los siguientes mecanismos:

- 1) Orientaciones.
- 2) Peticiones: para el reconocimiento de un derecho, para la prestación de un servicio que da garantías de derechos; o para solicitar información vinculada a la vulneración de un derecho en una entidad del Estado;
- 3) Quejas: para denunciar o reclamar amenazas o vulneraciones de los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario.
- 4) Mediaciones.

Sección V. Buenas prácticas

Nuevas plataformas digitales de SENACYT mejoran la atención ciudadana

La Secretaría Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación (SENACYT) presentó sus nuevas plataformas digitales, las cuales dinamizarán sus procesos y servicios digitales. Las herramientas son HELENA, SENAPASS y el Programa Nacional de Evaluadores, todas integradas en la página web 3.0 de la Senacyt (www.senacyt.gob.pa).

La versión 3.0 del sitio web es una plataforma flexible y adaptativa, diseñada para facilitar el acceso a la información, trámites y servicios en línea.

- 1) HELENA: es una herramienta en línea para evaluaciones de actividades de CTI, diseñada para simplificar y modernizar la gestión de convocatorias y el seguimiento de proyectos.
- 2) SENAPASS: es un mecanismo para gestionar los beneficiarios en estado de no paz y salvo con la SENACYT, para asegurar el cumplimiento de los compromisos generales como institución.
- 3) Programa Nacional de Evaluadores: es un instrumento que busca la evaluación de proyectos en ciencia, tecnología e innovación mediante un sistema sólido, justo y moderno, que respalde la toma de decisiones basadas en evidencia y mérito. Este programa contará con más de 55,000 expertos nacionales e internacionales en diversas áreas del conocimiento, aportando su experiencia y criterio técnico en cada proceso de evaluaciones que promueva la institución.
- 4) Las evaluaciones se realizarán de forma digital y segura a través de la plataforma HELENA, permitiendo gestionar los procesos de evaluaciones en línea de manera eficiente, trazable y transparente.

Panamá Conecta moderniza y agiliza los servicios gubernamentales

La Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental (AIG) implementa la digitalización de los servicios estatales al estrenar la plataforma Panamá Conecta, desarrollada como la infraestructura tecnológica en línea que agrupa en un solo lugar los trámites de mayor solicitud por los ciudadanos panameños, representando la transformación en la interacción entre el Estado y la población al permitir el acceso a servicios esenciales de forma remota, segura y eficiente, eliminando así la necesidad de largas filas y desplazamientos innecesarios.

Panamá Conecta se enmarca en la estrategia nacional de transformación digital cuyo objetivo principal es construir un Estado transparente, moderno y centrado en las necesidades de las personas. Esta plataforma es accesible tanto desde la web como desde la aplicación móvil para Android, permitiendo gestionar trámites digitales de diversas entidades públicas que van desde el historial político, contrato de trabajo, inscripción en el Registro Nacional de Oferentes, SIACAP solidario, registro empresarial, apostilla, consulta de estatus de póliza vehicular, actualización catastral, 311-Centro de Atención Ciudadana, entre otros, en su primera fase.



ColecciónPA

Catálogo de la Biblioteca Especializada

Acceda a nuestra colección de publicaciones digitales haciendo clic aquí



El propósito de esta herramienta digital no solo es mejorar la experiencia del usuario, sino también fortalecer la coordinación y transparencia gubernamental, al reunir los servicios en un solo punto de acceso y garantizar la protección de los datos personales. Entre los beneficios más destacados se encuentran la modernización de los servicios públicos, la disminución de tiempos de espera y traslados, el fácil acceso desde diferentes dispositivos, una mayor seguridad y el avance en la interoperabilidad entre instituciones estatales.

Esta labor de la AIG tiene como objetivo ampliar la oferta de trámites y entidades en la plataforma, así como avanzar en el desarrollo de una identidad digital única que conlleva a un acceso más personalizado, seguro y eficiente de los servicios estatales.

Trámites en línea de la Dirección General de Arrendamientos del MIVIOT

El Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial se ha propuesto realizar acciones encaminadas a optimizar sus procesos y automatizar trámites, para aplicar planes de innovación institucional y mejoramiento continuo a la gestión administrativa y operativa de la institución.

En este sentido se han habilitado los trámites en línea de la Dirección General de Arrendamientos del Ministerio de Vivienda y Ordenamiento Territorial, a través de la página web www.miviot.gob.pa a partir del 15 de octubre de 2025, de los siguientes servicios:

- 1) Registros, prorrogas de todos los contratos de arrendamiento habitacionales, comerciales y todos los demás trámites que se gestionan en el Departamento de Registro de Contrato a nivel nacional.
- 2) Solicitudes de descuentos obligatorios, tanto de préstamos hipotecarios como de

arrendamientos, así como cartas de cancelaciones y todos los demás trámites que se gestionan en el Departamento de Descuento Obligatorio a nivel nacional.

- 3) Solitudes de todos los tipos de devolución de depósitos de garantía y todos los demás trámites que se gestionan en el Departamento de Recaudación a nivel nacional.

La firma y/o refrendo que conlleven las cartas, resoluciones y otros documentos emitidos por la Dirección General de Arrendamientos, llevarán un código de barra, a fin de cotejar la autenticidad del mismo.

Panamá avanza hacia una gestión pública más eficiente

El Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá impulsa diversas acciones orientadas a modernizar la administración del Estado y mejorar la eficiencia del gasto público. La iniciativa busca fortalecer la relación entre los instrumentos de planificación gubernamental y las asignaciones presupuestarias, con el fin de asegurar que los recursos públicos generen un mayor impacto en la calidad de vida de la población.

Este esfuerzo forma parte de los lineamientos del Plan Estratégico de Gobierno 2025-2029, que promueve el uso del Presupuesto basado en Resultados como una herramienta clave para una gestión pública más efectiva y orientada a resultados.

Además, el proceso incluye la adopción de tecnologías, estándares internacionales y metodologías modernas que permitan optimizar la toma de decisiones y mejorar la gobernanza institucional.



República de Panamá
Ministerio Público
Procuraduría de la Administración

Calle 34, ave. Cuba, La Exposición
Antiguo Palacio de Bellas Artes

Centro de Capacitación e Investigación de la
Procuraduría de la Administración,
Dra. Alma Montenegro de Fletcher

Corregimiento de Ancón, Llanos de Curundu,
calle Diana Morán

www.procuraduria-admon.gob.pa
infojuridica@procuraduria-admon.gob.pa

Teléfonos: 500-8520 / 504-3263 / 504-3248
504-3266 / 504-3264