

Lex Nostra

"Derecho Administrativo al servicio ciudadano"

Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica

Año 4, Edición 9, Abril 2026

Revista cuatrimestral,

ISSN 2953-3228 (Edición digital)

ISSN 3072-9947 (Edición impresa)



BORRADOR DE LA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Documento trabajado por la Comisión Interna de la Procuraduría de la Administración, encargada del estudio, análisis, levantamiento y elaboración del primer borrador de leyes que derogan la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 de leyes que derogan el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", constituida mediante la Resolución No. PA/DS-027-2025 de 29 de mayo de 2025.

Panamá, 14 de agosto de 2025



BORRADOR DE LA LEY ÓRGANICA DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

Documento trabajado por la Comisión Interna de la Procuraduría de la Administración, encargada del estudio, análisis, levantamiento y elaboración del primer borrador de leyes que derogan la Ley No. 38 de 31 de julio de 2000 de leyes que derogan el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales", constituida mediante la Resolución No. PA/DS-027-2025 de 29 de mayo de 2025.

Panamá, 14 de agosto de 2025



Hacia una nueva era administrativa: la Asamblea Nacional aprobó en primer debate los proyectos de la Ley 496 y 497. Esta reforma integral, busca actualizar el funcionamiento de la Procuraduría de la Administración y modernizar el Procedimiento Administrativo General, hoy contenidos en la Ley 38 de 2000, para dar paso a una institución mejor organizada y a procesos más ágiles.

Fotografía: portadas de los borradores de la Ley de Procedimiento Administrativo General y la Ley Órganica de la Procuraduría de la Administración.

Fecha: agosto 2025

Técnica: Fotografía.

Nota del editor

Jorge A. Berrocal Siles-Meléndez

Jefe de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica.

Docente universitario

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



“Satisfacción y perseverancia, son el resultado de un trabajo en equipo, constituido por un grupo de comisionados, bajo el liderazgo de una excelente gestora.”

Transcurrido poco más de un año, desde que la Procuradora de la Administración, designó a un grupo de notables abogados, de distintas áreas jurídicas de esta Procuraduría, se pudo alcanzar la meta de presentar ante el Órgano Legislativo, los proyectos de ley que darán una nueva imagen institucional y, especialmente al sector público administrativo nacional.

La Procuraduría de la Administración es una institución pública de la República de Panamá, que forma parte del Ministerio Público; su función principal es asegurar que los funcionarios del Estado, actúen dentro de la ley y, asesorar legalmente a la administración pública. Así pues, el ejercicio de esta función, ha recaído por más de 25 años en el Libro Primero de la Ley No.38 de 31 de julio de 2000; no obstante, con el transcurrir de todos estos años, existe la necesidad de minimizar y superar los obstáculos que trajo consigo, el haber enmarcado en una sola ley, dos libros que traían consigo aspectos jurídicos que, aunque muy parecidos, distan mucho el uno del otro; es decir, dos contenidos cuya aplicación y efectos jurídicos, son disímiles desde el momento en que fueron debidamente publicados y nacidos a la vida jurídica.

Por su parte, el Libro Segundo de esa misma Ley No.38 de 2000, que regula el Procedimiento Administrativo General, también reclama una actualización y modernización acorde a las nuevas corrientes del derecho administrativo, y las nuevas tecnologías que en pleno Siglo XXI nos exige un buen Estado de Derecho; principalmente, en el marco de una buena administración pública y, los mejores intereses de la sociedad (los ciudadanos y/o particulares). Por ello, también hubo que enfrentar el reto de actualizar ese procedimiento administrativo, que parece tener a nuestro juicio, un pequeño retroceso que, en el ámbito de la administración de justicia gubernativa, no nos podemos permitir.

Hoy, la Procuraduría de la Administración, dirigida por la Honorable Señora Grettel Villalaz de Allen, junto con su equipo de trabajo, lograron presentar ante el Pleno de la Asamblea Nacional, dos Proyectos de Ley individualizados, contentivos de la normativa jurídica de cada uno de los Libros que conforman la ya citada Ley No.38 de 2000, alcanzando y superando el primer debate que requiere todo proyecto de ley.

Obviamente, ahora corresponde esperar los tiempos que dentro del ordenamiento positivo se imponen, al finalizar un período legislativo y, próximo a iniciarse otro, al tenor de lo dispuesto en el Título V “El Órgano Legislativo”, Capítulo 1° “Asamblea Nacional”, para dar paso al Segundo y Tercer Debate ante el Pleno de este Órgano del Estado y, materializarse en las dos nuevas Leyes, la Orgánica de la Procuraduría de la Administración y, la del Procedimiento Administrativo General.

PROCURADURIA DE LA ADMINISTRACIÓN

GRETTEL VILLALAZ DE ALLEN
PROCURADORA DE LA ADMINISTRACIÓN

JOSÉ A. ÁLVAREZ
SECRETARIO GENERAL

EMILY BRAVO
SUB SECRETARIA GENERAL

COMITÉ EDITORIAL

JORGE A. BERROCAL SILES-MELÉNDEZ

JEFE DE LA SECRETARIA DE CONSULTAS Y
ASESORÍA JURÍDICA

DIDACIO CAMARGO

JEFE DE LA OFICINA DE RELACIONES PÚBLICAS

DEMETRIO DOBRAS RAMOS

JEFE DEL DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN
JURÍDICA E INVESTIGACIÓN

MARÍA ISABEL SAMANIEGO

JEFE DEL DEPTO. DE ARCHIVO Y BIBLIOTECA
ESPECIALIZADA

GISEL ALEJANDRA OLMEDO

ABOGADA DE SECRETARIA DE CONSULTAS Y
ASESORÍA JURÍDICA Y COORDINADORA DE LA
REVISTA LEX NOSTRA

JOICE ESCALA

ASISTENCIA TÉCNICA

OFICINA RELACIONES PÚBLICAS

MARIO BEJERANO

DEPARTAMENTO DE SOPORTE TÉCNICO

RICARDO VARGAS

DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS Y DESARROLLO

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

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

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

Revista Digital

Teléfono (507) 502- 4310
Sitio en Internet: www.procuraduria-admon.gob.pa
Correo electrónico: sconsultas@procuraduria-admon.gob.pa
Panamá, 2026

Índice

De lo invisible a lo visible: acoso laboral en Panamá <i>Jorge José Ortega Barrias</i>	6
El Caso Fortuito: principio excluyente de responsabilidad en el ejercicio de la actividad administrativa <i>Giuliano Mazzanti Alvarado</i>	21
La motivación como garantía del debido proceso en los actos de destitución: retos del derecho administrativo panameño <i>Gisel Alejandra Olmedo</i>	29
Deberes, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos de Panamá <i>Fotis J. Antoniw R.</i>	50
La buena administración pública, elemento esencial en la defensa jurídica del Estado <i>Jana K. Pinto</i>	59
<u><i>Colecciones Jurídicas</i></u>	
Estado de excepción y potestad reglamentaria en Panamá durante la Segunda Guerra Mundial: del preludio neutralista al intervencionismo bélico (Primera parte) <i>Demetrio Dobras Ramos</i>	68
Instructivo para los Autores	89

De lo invisible a lo visible: acoso laboral en Panamá

Jorge José Ortega Barrias

*Universidad de Panamá
<https://orcid.org/0009-0002-1760-4022>



Contenido

1. Introducción. 2. Contenido. 2.1. El acoso laboral como fenómeno invisible y socialmente desconocido en el contexto panameño. 2.2. Factores socioculturales, organizacionales y jurídicos que sostienen el desconocimiento y la prevención incipiente del acoso laboral en Panamá. 2.3. Consecuencias del acoso laboral y necesidad de una política jurídica específica de protección de los trabajadores en Panamá. 3. Metodología. 4. Resultados. 5. Discusión. 6. Conclusiones y/o recomendaciones. 7. Referencias.

Resumen

Introducción: El artículo analiza el tránsito “de lo invisible a lo visible” del acoso laboral en Panamá, entendido como un mal silencioso que se vive con frecuencia, pero rara vez se nombra como violación de derechos fundamentales en el trabajo. Objetivo: Examinar, desde una perspectiva jurídico-laboral, cómo la invisibilidad social, la prevención incipiente y la ausencia de regulación específica, debilitan la tutela de la dignidad de las personas trabajadoras. Método: Estudio documental bibliográfico, de nivel descriptivo-analítico, basado en un corpus de fuentes normativas, jurisprudenciales y doctrinales, organizado mediante una matriz bibliográfica y búsqueda sistemática en bases especializadas. Resultados: Se evidencia la normalización del acoso bajo etiquetas como “mal carácter” o “conflictos internos”, la existencia de culturas organizacionales autoritarias, canales de denuncia poco confiables y un entramado normativo fragmentado que reconoce el problema de forma tangencial, sin consolidar una política específica. Conclusiones/Recomendaciones: Se concluye que esta configuración produce daños profundos en la salud, en las trayectorias laborales y en la confianza institucional, por lo que se recomienda visibilizar el acoso laboral en el debate público, fortalecer estrategias preventivas integrales en los centros de trabajo e impulsar una regulación laboral clara, coherente con el Convenio 190, que garantice prevención, investigación, sanción y reparación efectiva en Panamá.

Abstract

Introduction: This article analyzes the shift from "invisible to unfeasible" in workplace harassment in Panama, understood as a silent problem that is frequently experienced but rarely acknowledged as a violation of fundamental labor rights. Objective: To examine, from a legal-labor perspective, how social invisibility, incipient prevention, and the absence of specific regulations weaken the protection of workers' dignity. Method: A descriptive-analytical

bibliographic study, based on a corpus of normative, jurisprudential, and doctrinal sources, organized using a bibliographic matrix and a systematic search in specialized databases. Results: The study reveals the normalization of harassment under labels such as "bad temper" or "internal conflicts," the existence of authoritarian organizational cultures, unreliable reporting channels, and a fragmented regulatory framework that recognizes the problem only tangentially, without consolidating a specific policy. Conclusions/Recommendations: It is concluded that this situation causes profound harm to health, career paths, and institutional trust. Therefore, it is recommended that workplace harassment be brought into the public debate, comprehensive prevention strategies be strengthened in workplaces, and clear labor regulations, consistent with Convention 190, be promoted in Panama to guarantee prevention, investigation, sanctions, and effective redress.

Palabras claves

Acoso laboral; derechos laborales; violencia en el trabajo; política laboral; prevención; derechos fundamentales; salud laboral.

Keywords

Workplace harassment; labor rights; workplace violence; Panama; labor policy; prevention; fundamental rights; occupational health.

1. Introducción

En el escenario mundial del trabajo contemporáneo, el acoso laboral ha ido pasando lentamente de ser un conflicto soterrado, casi doméstico y "propio del carácter" de ciertas jefaturas, a ser reconocido como una forma de violencia que vulnera derechos fundamentales y deteriora la salud física y mental de quienes trabajan. Sin embargo, esa visibilidad es todavía incompleta y fragmentada, ya que, conviven declaraciones solemnes sobre el trabajo decente con culturas organizacionales que normalizan la humillación, el hostigamiento sistemático y las prácticas de exclusión bajo la etiqueta de "exigencia", "presión propia del cargo" o "estilo de liderazgo" (Ahumada, Ansoleaga y Carniglia, 2021).

La globalización económica, las nuevas formas de organización del trabajo y la irrupción de la tecnología han sofisticado los escenarios del acoso –incluido el acoso digital–, mientras que,

al mismo tiempo, persisten profundas lagunas en su comprensión social, en su prevención efectiva y en su tratamiento jurídico específico. Se configura así una paradoja inquietante: el acoso laboral se nombra cada vez más en los discursos internacionales, pero continúa siendo invisible en la experiencia cotidiana de miles de trabajadores que no logran identificarlo, documentarlo ni denunciarlo sin exponerse a represalias.

En ese marco, la transición "de lo invisible a lo visible" cobra un sentido preciso, allí donde el acoso laboral sigue siendo un fenómeno mal definido, socialmente minimizado o trivializado como "conflictos de personalidad", la promesa de un trabajo digno y seguro se vuelve inviable en la práctica. La prevención suele quedar reducida a campañas aisladas o protocolos formales sin arraigo real en la cultura organizacional, mientras que la ausencia o debilidad de marcos normativos específicos deja en manos de interpretaciones generales la tutela de derechos tan sensibles

como la integridad, la honra, la igualdad y la no discriminación (González, Talavera y Correa, 2023).

De este modo, aun en países que han ratificado instrumentos internacionales sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo, subsisten brechas importantes entre el estándar proclamado y la experiencia real de quienes sufren el hostigamiento cotidiano, lo que revela que el problema no es únicamente jurídico, sino también cultural y epistemológico: no se protege adecuadamente aquello que no se comprende en toda su complejidad.

En el contexto latinoamericano, estas tensiones adquieren rasgos particulares marcados por la desigualdad estructural, la alta informalidad laboral y la persistencia de modelos de gestión fuertemente jerárquicos, donde el temor a perder el empleo o a ser estigmatizado actúa como un silencioso dispositivo de control (Vásconez, Hidalgo, Serpa y Bermúdez, 2025).

En varios países de la región se han promulgado normas que tipifican y sancionan el acoso laboral, pero su aplicación enfrenta resistencias culturales, debilidades institucionales y vacíos en los mecanismos de prevención dentro de las empresas públicas y privadas. No es extraño que, aun con leyes en vigor, trabajadores y trabajadoras sigan interpretando el hostigamiento continuado como parte del sacrificio normal para conservar el puesto, mientras que empleadores y operadores jurídicos lo diluyen en categorías genéricas como “mal clima laboral” o “conflictos internos”, sin reconocer el entramado de violencia psicológica que hay detrás.

Al mismo tiempo, la región muestra una prevención claramente incipiente: se multiplican los discursos sobre salud ocupacional y

bienestar, pero no siempre se traducen en protocolos robustos, en canales confidenciales de denuncia ni en procesos disciplinarios que garanticen imparcialidad y reparación (Pérez, Lugo y Gutiérrez, 2022). En muchos entornos, las capacitaciones sobre acoso laboral son esporádicas, formales, diseñadas para cumplir con requisitos administrativos más que para transformar la cultura organizacional.

De allí que el fenómeno permanezca, en buena medida, invisible: se oculta detrás de prácticas de mando autoritario, de sobrecarga de trabajo dirigida selectivamente, de rumores, aislamiento y descrédito que rara vez son nombrados como acoso. En este terreno latinoamericano, el desconocimiento social, la prevención débil y la ausencia –o insuficiencia– de regulación específica dialogan entre sí, reforzándose mutuamente y consolidando un espacio de impunidad simbólica y jurídica.

Panamá no está al margen de esta dinámica. Aunque el país ha avanzado en la formulación de normas laborales de protección general y en el reconocimiento formal de la dignidad en el trabajo, el acoso laboral continúa siendo un fenómeno difícil de nombrar, medir y enfrentar, precisamente porque se instala en las grietas del desconocimiento social y de la ambigüedad normativa.

En los espacios de trabajo, tanto públicos como privados, es frecuente que las situaciones de hostigamiento reiterado se perciban como simples “problemas de carácter” o “diferencias personales”, y no como un patrón de violencia que erosiona la salud del trabajador, desestabiliza equipos y socava la confianza en las instituciones (Garay y Albornoz, 2022). En la práctica, muchas experiencias de acoso terminan disueltas en renuncias forzadas, traslados silenciosos o

acuerdos informales, sin reconocimiento jurídico ni reparación de los daños ocasionados.

Esta falta de nombramiento claro y de regulación específica hace que la prevención, en Panamá, sea aún incipiente y fragmentaria, limitada en muchos casos a esfuerzos aislados de algunas instituciones o a cláusulas generales que no logran capturar la particularidad del acoso laboral como fenómeno jurídico-laboral.

La ausencia de una política pública definida sobre acoso en el trabajo, y de una normativa que lo delimite, tipifique y establezca procedimientos claros de denuncia y sanción, contribuye a que el problema se mantenga en un plano de visibilidad parcial: se sabe que existe, se intuye su impacto en la salud y en la productividad, pero no se dispone de herramientas normativas y organizacionales suficientes para abordarlo de manera sistemática.

Justamente en esta tensión entre lo que se vive y lo que el derecho reconoce se sitúa el propósito del presente artículo: analizar, desde una perspectiva jurídico-laboral y mediante estudio documental, el acoso laboral como fenómeno invisible y socialmente desconocido en Panamá, para aportar elementos que permitan pasar de la negación difusa a la construcción consciente de un marco de protección coherente con los estándares internacionales y con la realidad del país.

Antes de continuar, y con el fin de sostener con rigor el hilo de este análisis, resulta imprescindible destacar el papel de los antecedentes teóricos sobre el acoso laboral en Panamá para fortalecer la investigación y orientar la lectura crítica del fenómeno. Díaz (2019), en su tesis denominada “La inclusión de la figura del mobbing, hostigamiento o acoso

psicológico en la legislación laboral panameña”, propone examinar la necesidad de que el ordenamiento laboral panameño reconozca de manera expresa el acoso psicológico en el trabajo como una figura jurídica diferenciada, partiendo de la constatación de que la dignidad humana y los derechos fundamentales de las personas trabajadoras se ven comprometidos por conductas de hostigamiento que no encuentran un tratamiento específico en la normativa vigente.

En cuanto a su metodología, el estudio se enmarca en un enfoque jurídico-documental, de corte descriptivo y analítico, sustentado en la revisión sistemática de fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales. La autora trabaja fundamentalmente con un corpus de textos compuesto por la Constitución Política de la República de Panamá, el Código de Trabajo, leyes especiales —entre ellas la Ley 7 de 2018, que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios—, así como instrumentos internacionales de derechos humanos y normas emanadas de la OIT.

A ello se suman aportes doctrinales de autores latinoamericanos y europeos que han estudiado el acoso laboral y su recepción en los sistemas jurídicos comparados. Mediante un análisis de contenido de estas fuentes, la autora clasifica las disposiciones relevantes, identifica convergencias y contradicciones, y reconstruye el tratamiento jurídico del acoso laboral a nivel nacional y comparado.

El “universo” de estudio lo constituyen, en consecuencia, los textos normativos y doctrinales que abordan la protección de la dignidad y la integridad del trabajador frente al hostigamiento psicológico, mientras que la “muestra” se concentra en aquellos documentos

que permiten evaluar, con mayor precisión, la existencia o no de una figura específica de mobbing en el derecho laboral panameño y su eventual articulación con categorías ya reconocidas, como la discriminación, la violencia o el abuso de poder.

En el plano de los resultados y las conclusiones, se pone en evidencia que, pese a la existencia de un andamiaje general de protección de los derechos fundamentales de las personas trabajadoras, el ordenamiento panameño aún presenta lagunas significativas en la tipificación del acoso psicológico como ilícito autónomo. La autora concluye que la regulación vigente obliga a encajar situaciones de mobbing en figuras amplias —como la discriminación, el abuso de autoridad o la violación a la dignidad—, lo que genera inseguridad jurídica y dificulta tanto la prueba de los hechos como la imposición de sanciones proporcionales.

La relevancia de este antecedente para el presente artículo es directa; en otras palabras, el trabajo de Díaz ofrece la base doctrinal y normativa para comprender dónde se ubican los vacíos jurídicos y qué herramientas podrían adoptarse para colmarlos. El artículo que aquí se desarrolla retoma ese piso teórico y lo articula con la evidencia documental más reciente, incluyendo los estándares internacionales sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo para mostrar cómo el desconocimiento social, la prevención incipiente y la ausencia de una regulación específica robusta vuelven “invisible” la promesa de un trabajo decente libre de hostigamiento.

A partir de esta base, se desarrolla el presente estudio titulado “De lo invisible a lo visible: acoso laboral en Panamá”, ya que, en la realidad panameña, los síntomas del problema

se manifiestan en la cotidianidad laboral con una fuerza que muchas veces no se reconoce a primera vista: trabajadores que normalizan el maltrato reiterado como “parte del trabajo”; ambientes donde las burlas, descalificaciones, amenazas veladas o la sobrecarga selectiva de tareas se asumen como estilos de dirección “duros pero necesarios”; y un uso ambiguo del lenguaje que diluye el acoso laboral en expresiones genéricas como “mal clima”, “diferencias personales” o “conflictos internos”.

Aunque en el discurso jurídico y en algunos espacios académicos se ha avanzado en la discusión sobre la dignidad en el trabajo, en la práctica, el acoso sigue siendo un fenómeno difícil de nombrar, subregistrado y poco documentado, tanto en el sector público como en el privado. La escasa referencia explícita al acoso laboral en normas, reglamentos internos y políticas institucionales, contribuye a que muchas experiencias de hostigamiento continuado terminen en renuncias silenciosas, traslados informales o simples advertencias verbales, sin investigación rigurosa ni sanción clara.

En consecuencia, la situación actual muestra una brecha significativa entre la gravedad de los hechos que se viven en los lugares de trabajo y el limitado reconocimiento jurídico y social de esos hechos como acoso laboral, lo que refuerza su carácter invisible y socialmente desconocido.

Detrás de esta situación se encuentran causas de orden sociocultural, organizacional y jurídico que se entrelazan y se retroalimentan. A nivel sociocultural, persisten visiones autoritarias del liderazgo, la creencia de que “el jefe siempre tiene la razón” y el temor profundo a perder el empleo, especialmente en contextos de precariedad y alta competencia, lo que lleva a muchas personas trabajadoras a soportar

conductas hostiles como si fueran un sacrificio inevitable.

En el plano organizacional, no es extraño encontrar estructuras jerárquicas rígidas, departamentos de recursos humanos con escaso margen de acción frente a jefaturas abusivas y reglamentos internos que se limitan a cláusulas genéricas sobre “respeto” y “buena conducta”, sin definir con precisión qué es acoso, cómo se previene, cómo se denuncia y cómo se investiga. Desde la perspectiva jurídico-laboral, la ausencia de una regulación específica sobre acoso laboral, la fragmentación de las disposiciones aplicables y la falta de criterios uniformes en su interpretación generan inseguridad para las víctimas, pero también para los empleadores y operadores jurídicos, que se ven obligados a encajar situaciones complejas en figuras generales de la legislación laboral o constitucional, sin un marco normativo que responda a las particularidades de este fenómeno.

Las consecuencias de mantener el acoso laboral en este plano de desconocimiento social, prevención incipiente y ausencia de regulación específica son profundas y múltiples. En la vida de las personas trabajadoras, se traducen en deterioro de la salud física y mental, pérdida de autoestima, desconfianza hacia las instituciones y trayectorias laborales truncadas por renunciadas o salidas “negociadas” que encubren situaciones de violencia.

Para las organizaciones, se materializan en ausentismo, rotación de personal, disminución de la productividad, conflictos recurrentes y un clima laboral enrarecido que termina afectando la calidad del servicio y la imagen institucional. A nivel del sistema jurídico-laboral, la falta de una política específica sobre acoso laboral debilita la tutela efectiva de derechos fundamentales como

la dignidad, la integridad y la igualdad; y coloca a Panamá en una posición de rezago frente a los estándares internacionales que demandan entornos de trabajo seguros y libres de violencia.

En ese marco, el acoso laboral no solo permanece invisible, sino que convierte en inviable, en términos concretos, la promesa de un trabajo decente, lo que justifica la necesidad de un análisis jurídico-documental que dé cuenta de esta realidad y ofrezca insumos para la construcción de normas y políticas acordes con las exigencias contemporáneas de protección del trabajador

En este sentido surge la siguiente interrogante:

- ¿Cuál es el impacto del acoso laboral en Panamá, considerando su invisibilidad social, prevención limitada y ausencia de regulación específica?

En este orden narrativo, es imperativo recalcar que la justificación de este estudio radica en que, en la realidad panameña, el acoso laboral sigue moviéndose en una zona gris donde se sufre, pero pocas veces se nombra con precisión jurídica y casi nunca se reconoce como un problema estructural de derechos humanos en el trabajo. Hablar de “lo invisible a lo visible” no es un recurso retórico, sino la constatación de que, mientras el acoso permanezca encapsulado en el desconocimiento social, la prevención incipiente y la ausencia de regulación específica, la promesa de un trabajo decente y seguro se vuelve materialmente inalcanzable para amplios sectores de trabajadores.

Un análisis jurídico-laboral de carácter documental, como el que se propone, permite sistematizar la doctrina, la normativa comparada y los estándares internacionales, para colocarlos frente a la situación panameña y evidenciar

hasta qué punto la falta de definición clara, de procedimientos y de políticas articuladas está dejando sin protección efectiva a personas que, día a día, viven situaciones de hostigamiento naturalizadas como simples “problemas de carácter” o “tensión propia del cargo”.

En esa línea, la importancia de esta investigación radica en que contribuye a comprender el acoso laboral en Panamá no como un incidente aislado o anecdótico, sino como un fenómeno complejo atravesado por factores socioculturales, organizacionales y jurídicos que se refuerzan mutuamente. Al describir la situación actual del acoso como fenómeno invisible y socialmente desconocido, identificar los factores que alimentan el desconocimiento y la débil prevención, y analizar las consecuencias que genera la ausencia de una política específica, el estudio ofrece un mapa interpretativo que le resulta útil tanto al mundo jurídico como a la gestión laboral.

Comprender implica aquí desmontar mitos, revisar categorías y poner en cuestión esa lógica que minimiza el sufrimiento del trabajador bajo argumentos de productividad o disciplina. De este modo, la investigación no se limita a repetir diagnósticos generales, sino que propone una mirada situada sobre Panamá, dialogando con los instrumentos internacionales y con la experiencia regional, para mostrar por qué el acoso laboral no puede seguir siendo tratado como un tema periférico o meramente ético, sino como un asunto central de tutela de derechos fundamentales en el trabajo.

Desde la perspectiva de los aportes institucionales y sociopolíticos, el estudio ofrece insumos concretos para que legisladores, autoridades administrativas, organizaciones sindicales, empleadores y operadores de justicia

puedan repensar sus marcos de actuación frente al acoso laboral. Al sistematizar la evidencia documental y contrastarla con los estándares internacionales, la investigación ayuda a delinear posibles lineamientos para la construcción de una regulación específica, para la formulación de políticas internas en el sector público y privado, y para el diseño de mecanismos de prevención, denuncia e investigación que no revictimicen a quienes se atreven a hablar.

En el plano sociopolítico, poner en el centro del debate el carácter invisible del acoso laboral y sus efectos en la dignidad, la salud y la trayectoria laboral de las personas trabajadoras contribuye a abrir espacios de discusión pública y a fortalecer una cultura de intolerancia frente a la violencia en el trabajo. En suma, el estudio se proyecta como un aporte que busca mover el acoso laboral del terreno de lo negado o minimizado al de lo jurídicamente reconocible y políticamente inaplazable, dando pasos concretos para que, en Panamá, dejar de mirar hacia otro lado deje de ser una opción.

El presente estudio tiene como objetivo general analizar, mediante investigación documental, el acoso laboral en Panamá ante la invisibilidad social, prevención incipiente y ausencia de regulación específica.

En continuidad, los objetivos específicos, corresponden a: 1. describir la situación actual del acoso laboral en Panamá como un fenómeno invisible y socialmente desconocido; 2. identificar los factores socioculturales, organizacionales y jurídicos que favorecen el desconocimiento del acoso laboral y la prevención incipiente en Panamá; 3. analizar las consecuencias que genera la ausencia de una política específica sobre acoso laboral en la protección efectiva de los trabajadores.

2. Contenido

2.1. El acoso laboral como fenómeno invisible y socialmente desconocido en el contexto panameño

En el contexto panameño, el acoso laboral todavía se mueve en una zona gris donde lo cotidiano se confunde con lo tolerable, y lo jurídicamente reprochable sigue pareciendo “exageración” de quien denuncia. En muchos centros de trabajo, las prácticas de humillación, aislamiento, descalificación constante o amenazas veladas se perciben como parte del estilo de mando, de la cultura organizacional o, incluso, como “pruebas de lealtad” hacia la empresa.

Esa normalización produce un efecto paradójico: aunque el fenómeno encaja claramente en las categorías de violencia y hostigamiento definidas por los estándares internacionales de la Organización Internacional del Trabajo, en la práctica se mantiene oculto tras etiquetas imprecisas como “conflicto interpersonal”, “mala comunicación” o “problema de carácter”, lo que refuerza su invisibilidad y debilita la percepción social de que se trata de una violación de derechos y no de un simple problema de trato.

En el plano latinoamericano, Carrillo (2025) muestra que el acoso laboral ha pasado de ser un tema marginal a constituirse en un problema central de salud laboral, precisamente porque sus efectos psicológicos —ansiedad, depresión, agotamiento, trastornos del sueño y quejas somáticas— se agravan en contextos marcados por la informalidad, la precariedad contractual y la debilidad de los mecanismos de protección institucional. En su revisión de alcance, el autor evidencia que, en países como Chile, Perú, Brasil o Ecuador, la violencia psicológica en el trabajo se naturaliza cuando las organizaciones carecen de

políticas claras de prevención y sanción, cuando el liderazgo se ejerce desde estilos autoritarios y cuando las víctimas perciben que denunciar implica quedar expuestas a represalias o a la pérdida del empleo.

Esta combinación de factores individuales, intralaborales y estructurales no solo explica la alta prevalencia del acoso, sino también la tendencia a minimizarlo, negarlo o relegarlo al ámbito de lo “privado” entre jefes y subalternos, lo que ofrece un espejo incómodo para comprender lo que ocurre en Panamá.

En el caso panameño, esa invisibilidad social encuentra un correlato jurídico particularmente complejo: el país cuenta con la Ley 7 de 14 de febrero de 2018, que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios y, en su artículo 3, define el hostigamiento, el acoso sexual, moral, educativo y laboral como conductas sistemáticas que limitan derechos, degradan la dignidad y afectan la integridad física o psicológica de las personas.

Sin embargo, aunque la norma reconoce el acoso laboral dentro del catálogo de prácticas discriminatorias, y prevé sanciones administrativas y consecuencias laborales, tales como la consideración de despido justificado o la obligación de reparar el daño, su formulación mantiene el fenómeno subsumido en una lógica general de discriminación, sin desarrollar criterios específicos de identificación, canales internos de denuncia ni protocolos claros de actuación en los lugares de trabajo.

Esa brecha entre reconocimiento normativo y operatividad real hace que muchos empleadores perciban la ley como un marco abstracto, y que una parte importante de las personas trabajadoras no identifique sus experiencias

como “acoso laboral” en sentido jurídico, reforzando así la condición del fenómeno como invisible y socialmente desconocido, pese a su clara relevancia para la tutela de derechos fundamentales en el ámbito laboral panameño.

2.2. Factores socioculturales, organizacionales y jurídicos que sostienen el desconocimiento y la prevención incipiente del acoso laboral en Panamá

En el contexto panameño, los factores socioculturales, organizacionales y jurídicos que sostienen el desconocimiento y la prevención incipiente del acoso laboral se entrelazan de forma silenciosa, pero muy efectiva, para mantener el fenómeno fuera del foco público. En la práctica cotidiana de muchos centros de trabajo sigue predominando una cultura jerárquica rígida, atravesada por relaciones de poder asimétricas, por patrones patriarcales y por la idea de que “aguantar” humillaciones, gritos o descalificaciones es parte normal de la vida laboral.

A ello se suma la precariedad del empleo, el temor al desempleo y la desconfianza hacia las instancias internas de denuncia, lo que lleva a que la mayoría de los episodios de hostigamiento queden confinados al chisme de pasillo o al sufrimiento privado del trabajador. Bajo este marco, el acoso laboral se percibe como un conflicto interpersonal o como un problema de “carácter difícil”, más que como una violación de derechos que exige prevención, investigación y sanción; lo que termina validando estructuras organizacionales donde se toleran, se minimizan o directamente se niegan las agresiones psicológicas y relacionales.

Desde la doctrina latinoamericana reciente, Ortega, Zapata y Castillo (2025) muestran cómo la combinación de culturas organizacionales

autoritarias, la ausencia de marcos normativos específicos y las dinámicas de poder jerarquizadas favorecen que el acoso laboral se mantenga invisibilizado y mal comprendido. En su estudio jurídico-socio epistémico sobre acoso e injusticia epistémica, los autores evidencian que, en entornos altamente jerarquizados, las voces de las víctimas son sistemáticamente deslegitimadas, sus relatos son cuestionados o trivializados y los protocolos internos se quedan en lo formal, sin capacidad real para transformar las relaciones laborales.

Al analizar el marco normativo y la jurisprudencia colombiana, señalan que la mera existencia de normas no garantiza una protección efectiva si la cultura institucional insiste en leer el acoso como un “conflicto menor”, si los canales de denuncia son poco confiables y si persisten sesgos que ponen en duda la credibilidad de quien denuncia. Esa reflexión, aunque situada en otro país, es plenamente trasladable a la realidad panameña, donde las mismas lógicas de poder, silenciamiento y miedo funcionan como barreras estructurales para que el acoso sea reconocido como un riesgo jurídico-laboral grave y no como un simple problema de convivencia.

En Panamá, estos factores se reeditan sobre un entramado jurídico fragmentado que, si bien incorpora obligaciones relevantes, no ha logrado consolidar una política específica y robusta frente al acoso laboral. La Ley 7 de 14 de febrero de 2018, que prohíbe el hostigamiento, el acoso sexual o moral, el racismo, el acoso laboral y otras formas de discriminación, obliga a los empleadores a contar con procedimientos internos adecuados, expeditos y confidenciales para investigar y sancionar estas conductas, e incluso fija plazos para resolver los casos y prevé consecuencias para las empresas que omitan actuar.

Sin embargo, en la práctica, muchos centros de trabajo desconocen el contenido de la ley, no han instalado protocolos efectivos o los reducen a documentos formales sin formación ni acompañamiento al personal. A nivel sociocultural, persiste la idea de que denunciar “trae problemas”, de que es mejor callar para conservar el puesto y de que ciertos estilos de dirección basados en el miedo son aceptables.

En el plano organizacional, es frecuente que el departamento de recursos humanos funcione más como un escudo de la empresa que como garante de derechos, y en el plano jurídico, sigue faltando una tipificación específica del acoso laboral en el Código de Trabajo y una articulación clara entre la Ley 7, la inspección laboral y la justicia laboral. Esta combinación de cultura del silencio, protocolos débiles y vacíos normativos sectoriales sostiene, en última instancia, el desconocimiento social del acoso laboral y una prevención meramente incipiente que no alcanza a desactivar las prácticas que vulneran la dignidad de las personas trabajadoras.

2.3. Consecuencias del acoso laboral y necesidad de una política jurídica específica de protección de los trabajadores en Panamá

En Panamá, las consecuencias del acoso laboral no se agotan en el malestar subjetivo de quien lo padece; estas se proyectan sobre la salud integral de la persona trabajadora, sobre su trayectoria profesional y, en un plano más amplio, sobre la confianza en el propio sistema jurídico-laboral. Detrás de cada relato de humillaciones reiteradas, exclusiones deliberadas o descalificaciones públicas, suele aparecer un patrón de afectación progresiva de derechos fundamentales: se erosiona la dignidad, se vulnera el derecho al trabajo en condiciones justas y favorables, se compromete la integridad psíquica y, muchas veces, se

fuerza a la víctima a optar entre soportar el hostigamiento o renunciar al empleo.

Cuando el ordenamiento carece de una política jurídica específica y clara, estas consecuencias se amplifican, porque el mensaje que reciben las personas trabajadoras es que el sistema no tiene respuestas robustas para protegerlas. En ese contexto, el acoso laboral no solo enferma y expulsa a individuos concretos, sino que también envía una señal peligrosa: en la práctica, la violencia en el trabajo puede quedar sin consecuencias reales para quien la ejerce.

La evidencia regional confirma que no se trata de percepciones aisladas. Ahumada, Ansoleaga y Carniglia (2021), en un estudio con 1995 trabajadores asalariados de las principales áreas metropolitanas de Chile, muestran una asociación fuerte y consistente entre acoso laboral y síntomas depresivos, consumo de psicotrópicos y distrés psicológico, incluso tras ajustar por otras variables de riesgo. Los autores subrayan que la exposición reiterada a conductas de hostigamiento mina la salud mental, incrementa la probabilidad de ausentismo, reduce el rendimiento y deteriora el vínculo con la organización, configurando un escenario de daño que supera ampliamente el plano individual.

Aunque se trata de una realidad empíricamente descrita en Chile, resulta difícil no reconocer en esos hallazgos una advertencia aplicable a Panamá y a la región: si el acoso no se aborda con herramientas jurídicas y políticas específicas, las consecuencias se acumulan silenciosamente en forma de cuadros de ansiedad, depresión, desgaste emocional crónico y carreras laborales truncadas, especialmente en grupos ya vulnerables por género, edad o tipo de contratación.

En el caso panameño, estas consecuencias se entrecruzan con un marco normativo que reconoce la problemática, pero aún no la aborda con la densidad de una política específica en materia de acoso laboral. La Ley 7 de 14 de febrero de 2018 obliga a los empleadores, en su artículo 6, a establecer procedimientos internos adecuados y efectivos para denunciar actos discriminatorios, incluyendo el hostigamiento, el acoso sexual o moral, acoso laboral y a fijar sanciones frente a dichas conductas. El artículo 12, por su parte, exige que los procedimientos para resolver casos de acoso sean expeditos, efectivos y confidenciales; y fija un plazo máximo de tres meses para su tramitación.

Sin embargo, la sola existencia de estos mandatos no ha sido suficiente para traducirlos en una política articulada que prevenga el acoso, repare a las víctimas y desincentive de manera real las conductas abusivas. Persisten vacíos en la tipificación específica del acoso laboral, en la capacitación de inspectores, jueces y comisiones internas, y en la exigibilidad de protocolos en todas las empresas, no solo en aquellas con mayor capacidad técnica.

Por ello, valorar las consecuencias del acoso laboral implica también asumir la urgencia de avanzar hacia una política jurídica más precisa: una que integre la Ley 7 con el Código de Trabajo y con los estándares internacionales, que garantice canales de denuncia accesibles y confiables, y que envíe una señal clara de tolerancia cero frente a prácticas que hoy siguen expulsando silenciosamente a trabajadores y trabajadoras del mercado laboral panameño.

3. Metodología

El enfoque y/o método de investigación empleado en el estudio es documental-bibliográfico, orientado a la recopilación, análisis

y sistematización de fuentes secundarias pertinentes al acoso laboral como fenómeno invisible en el contexto panameño.

En términos metodológicos, la investigación documental implica recolectar y examinar datos provenientes de publicaciones científicas, libros, informes, artículos, sentencias, normas, documentos institucionales y hemerografía especializada, con el fin de construir un marco comprensivo sobre cómo se reconoce, regula y tramita el acoso laboral en el plano jurídico-laboral.

En este artículo, dicho enfoque se aplica específicamente al estudio “De lo invisible a lo visible” en cuanto al acoso laboral en Panamá, utilizando como eje articulador la tensión entre el desconocimiento social, la prevención incipiente y la ausencia de una política jurídica específica de protección frente a este “mal silencioso” en los lugares de trabajo.

El tipo y diseño de investigación se ubica en el nivel descriptivo con componente analítico, cuyo propósito es identificar y detallar características, condiciones y elementos relevantes del reconocimiento, la regulación y las respuestas institucionales frente al acoso laboral en el ordenamiento panameño, sin manipulación de variables. Se busca representar, con precisión y orden lógico, las situaciones normativas vigentes, los criterios doctrinales y las tendencias interpretativas que se han ido configurando en torno al acoso laboral, tanto desde la perspectiva del derecho interno como de los estándares internacionales sobre violencia y acoso en el mundo del trabajo.

De este modo, el análisis documental permite caracterizar tendencias doctrinales, criterios jurisprudenciales y desarrollos legislativos

recientes vinculados con la tutela de derechos fundamentales, en particular dignidad, integridad y no discriminación, en el ámbito de las relaciones laborales en Panamá.

En cuanto a la unidad de análisis, corresponde al corpus documental integrado por artículos originales, revisiones, informes técnicos, documentos de organismos internacionales, legislación interna, jurisprudencia laboral y literatura académica especializada en acoso laboral, violencia y acoso en el mundo del trabajo, protección de derechos fundamentales y derecho laboral panameño. Se llevó a cabo una revisión documental crítica, sistemática y rigurosa para consolidar un sustento teórico robusto sobre el tratamiento jurídico del acoso laboral en el país, las formas en que este fenómeno se mantiene invisibilizado y las posibilidades de fortalecimiento del ordenamiento interno para pasar de la negación fragmentaria a una política específica de protección de las personas trabajadoras frente a este “mal silencioso”.

Al hacer referencia a las técnicas e instrumentos de recolección de datos, se empleó la revisión sistemática de literatura como técnica central, apoyada en una matriz bibliográfica para estructurar, clasificar y analizar el contenido de las fuentes secundarias seleccionadas. Este instrumento posibilita una evaluación crítica, objetiva y comparativa de publicaciones, normas y fallos, identificando similitudes, convergencias y vacíos de conocimiento en torno al acoso laboral, sus consecuencias jurídicas y su abordaje institucional en el contexto panameño (Corona et al., 2023). La matriz incluyó campos para autor, año, país, título, objetivo, metodología, hallazgos, enfoque jurídico y pertinencia respecto del objeto de estudio, lo que permitió ordenar la información de forma coherente con los objetivos específicos del artículo.

Por su parte, para las técnicas de análisis de datos se siguió un procedimiento sistemático que comprendió: (a) formulación de una pregunta orientadora centrada en el acoso laboral como fenómeno invisible y socialmente desconocido en Panamá; (b) diseño de un protocolo de revisión (objetivos, criterios de selección y exclusión, fuentes, descriptores, filtrado, extracción e interpretación); (c) búsqueda en bases de datos (Scopus, Web of Science, SciELO, Redalyc, Dialnet, DOAJ, Google Scholar y repositorios institucionales); (d) uso de operadores booleanos y términos clave relacionados con acoso laboral, violencia en el trabajo, derechos fundamentales y política de protección en Panamá; (e) aplicación de criterios de inclusión/exclusión (relevancia temática, 2010–2025, español/inglés, texto completo); (f) extracción y validación en la Matriz Bibliográfica.

El proceso se desarrolló durante un periodo de 10 semanas y se apoyó en Word y Excel para sistematizar información, comparar temas, cronologías, países y procedencias, de manera que el análisis resultante reflejara una visión integral, actualizada y crítica sobre el acoso laboral y la necesidad de una política jurídica específica en el país.

4. Resultados

Con el propósito de asegurar claridad y acceso público, la matriz utilizada en este artículo sobre “De lo invisible a lo visible: acoso laboral en Panamá” se ha dispuesto igualmente en un repositorio digital. Dicha matriz, conformada por 28 estudios sistematizados, recoge títulos, autorías, años, hallazgos y conclusiones que respaldan el examen del acoso laboral como fenómeno socialmente desconocido, de prevención incipiente y sin regulación específica.

El archivo puede consultarse mediante

el siguiente identificador DOI: [<https://doi.org/10.6084/m9.figshare.30826628>]. De esta forma se preserva la fluidez del manuscrito, evitando tablas extensas y garantizando rigurosidad y trazabilidad en la revisión de fuentes documentales.

5. Discusión

Al revisar críticamente la evidencia, la discusión muestra que el acoso laboral en Panamá no es un hecho aislado, sino un patrón constante que atraviesa sectores y jerarquías, pero se sigue viviendo como “mal ambiente”, “problemas de carácter” o simples conflictos interpersonales. Esa brecha entre lo que se sufre y lo que se nombra revela que la invisibilidad no responde a falta de hechos, sino a falta de reconocimiento: el fenómeno está instalado en la vida laboral cotidiana, pero no se conecta de forma clara con la categoría jurídica de violación de derechos fundamentales en el trabajo.

Los resultados permiten identificar que esta dificultad para nombrar el acoso tiene raíces conceptuales, pedagógicas y culturales. Allí donde los marcos normativos ofrecen definiciones precisas, se observa una mayor capacidad para identificar el hostigamiento y exigir su abordaje; en cambio, en contextos como el panameño, donde solo se alude de forma general a la dignidad, el respeto o la no discriminación, el concepto queda diluido y a merced de interpretaciones ambiguas. A ello se suma “la denominada ‘cultura del aguante’ entendida como la normalización persistente del maltrato laboral”, reforzada por la precariedad y el temor a perder el empleo, que lleva a muchas personas a tolerar gritos, descalificaciones y amenazas veladas como parte del “precio” para conservar el puesto.

En la dimensión organizacional, la discusión evidencia una brecha clara entre el discurso y

la práctica. Aunque existen códigos de ética, manuales y reglamentos internos, no siempre se traducen en protocolos operativos, canales de denuncia confiables o garantías frente a represalias. La ruta formal suele percibirse como riesgosa o poco eficaz, por lo que muchos casos terminan en renunciadas, traslados silenciosos o acuerdos informales. En la práctica, el mensaje que reciben las personas trabajadoras es que el acoso se reconoce en teoría, pero cada quien debe resolver cómo pueda, reforzando así el círculo del silencio y la desprotección.

Desde el plano jurídico, los resultados muestran que el ordenamiento panameño ofrece herramientas parciales, pero carece de una figura laboral clara y específica de acoso laboral. Esta ausencia complica la prueba, debilita la canalización procesal y facilita que el sistema tolere, de facto, el hostigamiento. Todo ello se entrelaza con efectos severos en la salud mental y física de las víctimas —depresión, ansiedad, trastornos del sueño, desgaste profundo— que terminan impactando al entorno familiar, las trayectorias laborales y el sistema de salud, mientras el costo de la violencia sigue recayendo principalmente en quien la sufre.

Finalmente, la comparación con experiencias de otros países sugiere que donde se ha avanzado en regulación específica, inspección fortalecida y criterios jurisprudenciales protectores, mejora la capacidad para identificar, sancionar y prevenir el acoso. Frente a ello, Panamá aparece en un punto de inflexión: hay compromisos internacionales y reconocimiento discursivo del problema, pero aún falta un cuerpo normativo y una política articulada que conviertan esos compromisos en garantías reales.

De allí que el tránsito “de lo invisible a lo visible” describa un bloqueo concreto: invisible, porque

faltan lenguaje y herramientas para identificar el acoso como violación de derechos; inviable, porque, incluso cuando se reconoce, no existe todavía un camino jurídico claro, accesible y confiable para denunciar, investigar, sancionar y reparar.

6. Conclusiones y/o recomendaciones

Antes de presentar las conclusiones de este estudio sobre “De lo invisible a lo visible: acoso laboral en Panamá”, resulta imprescindible dimensionar la carga simbólica y jurídica que tiene reconocer este fenómeno como un mal silencioso. El análisis realizado pone en evidencia vacíos, avances parciales y tensiones en el ordenamiento panameño, así como posibles rutas de reforma orientadas a una tutela real de la dignidad y los derechos fundamentales de quienes trabajan. Las siguientes conclusiones resumen los hallazgos clave del estudio:

Respecto al *objetivo 1*, se concluye que en Panamá el acoso laboral sigue siendo un fenómeno que se sufre más de lo que se nombra, diluido en expresiones como “mal carácter” o “problemas personales”, lo que impide verlo como vulneración de derechos; por ello, recomiendo visibilizarlo explícitamente en el discurso jurídico, sindical y organizacional mediante campañas, formación y registros sistemáticos que permitan identificarlo, nombrarlo sin miedo y reconocerlo como problema laboral estructural.

En relación con el *objetivo 2*, los resultados muestran que “la denominada ‘cultura del aguante’ entendida como la normalización persistente del maltrato laboral”, los liderazgos autoritarios, la desconfianza en los canales de denuncia y una normativa dispersa se entrelazan para sostener el desconocimiento y una prevención meramente declarativa; en

consecuencia, propongo consolidar estrategias preventivas integrales que incluyan evaluación de riesgos psicosociales, capacitación obligatoria para mandos, protocolos claros y confidenciales, acompañamiento a las víctimas y supervisión efectiva de su cumplimiento por instancias laborales competentes.

En cuanto al *objetivo 3*, se evidencia que la ausencia de una política jurídica específica sobre acoso laboral facilita la impunidad, desplaza a las víctimas mediante renuncias o traslados y erosiona la confianza en las instituciones llamadas a proteger la dignidad en el trabajo; por ello, resulta imprescindible impulsar una regulación laboral clara sobre acoso laboral, articulada con la Ley 7 y el Convenio 190, que establezca procedimientos accesibles, plazos definidos, sanciones proporcionales y mecanismos de reparación efectivos para las personas trabajadoras en Panamá.

7. Referencias

Ahumada, M., Ansoleaga, E., & Carniglia, Á. (2021). Acoso laboral y salud mental en trabajadores chilenos: El papel del género. *Cadernos de Saúde Pública*, 37(2), e00037220.

<https://doi.org/10.1590/0102-311x00037220>

Asamblea Nacional de la República de Panamá. (2018, 14 de febrero). Ley 7 de 2018, que adopta medidas para prevenir, prohibir y sancionar actos discriminatorios y dicta otras disposiciones (Gaceta Oficial N.º 28,465-A, 15 de febrero de 2018)

Corona, J., Almón, G., & Garza, D. (2023). Guía para la revisión y el análisis documental: Propuesta desde el enfoque investigativo. *Ra Ximhai*, 19(1), 67–83. <https://doi.org/10.35197/rx.19.01.2023.03.jm>

Díaz, A. (2019). La inclusión de la figura del mobbing, hostigamiento o acoso psicológico en la legislación laboral panameña. *Revista Cathedra*, (9), 58–70. <https://doi.org/10.37594/cathedra.n9.251>

Garay, D. S., & Albornoz, K. (2022). Acoso laboral entre trabajadores y su falta de regulación en el artículo 172 del Código de Trabajo. *Revista de la Facultad de Jurisprudencia*, 11, 13–37. <https://doi.org/10.26807/rfj.v11i11.317>

González, J. M., Talavera, P. J., & Correa, N. L. (2023). El acoso laboral (mobbing) en Latinoamérica: Una revisión sistemática de la literatura científica. *Revista de Salud Pública*, 25(3), e104068. <https://doi.org/10.15446/rsap.v25n3.104068>

Ortega, M., Zapata, R., & Castillo, V. (2025). Acoso laboral e injusticia epistémica: Estrategias para la integración de los principios bioéticos y la responsabilidad social corporativa. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 17(35), 125–157. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.17-num.35-2025-5242>

Pérez, R. E., Lugo, D., & Gutiérrez, S. (2022). Violencia laboral de género como factor que inhibe la participación de las mujeres en el mercado de trabajo de México. *Revista de Economía*, 39(99), 110–133. <https://doi.org/10.33937/reveco.2022.277>

Vásconez, A. I., Hidalgo, F. J., Serpa, A., & Bermúdez, P. R. (2025). Desigualdades de género, violencia y acoso laboral en América Latina: Scoping review. *GADE: Revista Científica*, 5(3), 891–913. <https://doi.org/10.63549/rg.v5i3.753>

Villarreal Carrillo, J. C. (2025). Acoso laboral y salud mental en América Latina: un análisis de su relación con los factores individuales,

intralaborales y extralaborales de las víctimas [Trabajo de fin de carrera, Universidad Internacional SEK]. Repositorio UISek.



El Caso Fortuito: principio excluyente de responsabilidad en el ejercicio de la actividad administrativa



Giuliano Mazzanti Alvarado

Jefe de la Secretaría Provincial de Chiriquí, Bocas del Toro, Comarca Ngäbe Buglé y Naso Tjër Di de la Procuraduría de la Administración.

<https://orcid.org/0009-0000-7791-2663>

Contenido

1. Introducción. 2. Componentes claves del caso fortuito. 2.1. No es previsible. 2.2. Es inevitable. 2.3. Ajeno a la voluntad humana. 2.4. Inexistencia de un nexo de causalidad. 3. Conclusiones. 4. Bibliografía.

Resumen

Sobre los acontecimientos extraordinarios que pueden ocurrir de manera inesperada, la doctrina jurídica los ha identificado como casos fortuitos, la cual están cimentados sobre lo inevitable e imprevisible. Históricamente, han sido relacionados con sucesos de origen natural que salen del control de las administraciones públicas, entre ellos: los terremotos, inundaciones, epidemias, huracanes, sequías o plagas.

En un concepto generalizado las leyes concuerdan en determinar que el caso fortuito se convierte en un límite objetivo de responsabilidad, debido a que excluye la posibilidad de atribuirle una obligación directa al Estado, a causa de la no existencia de voluntad, culpa o negligencia.

Abstract

Legal doctrine has identified extraordinary events that can occur unexpectedly as acts of God, which are based on the concepts of inevitability and unpredictability. Historically, these have been associated with natural phenomena beyond the control of public authorities, including earthquakes, floods, epidemics, hurricanes, droughts, and plagues.

In general terms, the laws agree that a fortuitous event constitutes an objective limit on liability, as it excludes the possibility of attributing direct liability to the State due to the absence of intent, fault, or negligence.

Palabras claves

Administración pública, derecho administrativo, fuerza mayor, caso fortuito, excepcionalidad, imprevisible e inevitable, actividad administrativa.

Keywords

Public administration, administrative law, force majeure, unforeseeable and unavoidable circumstances, exceptional circumstances, administrative activity.

1. Introducción

Cuando, en un determinado escenario jurídico, se analiza la presencia del principio de caso fortuito como excluyente de responsabilidad por parte del Estado, es con la finalidad de garantizar el cumplimiento del ordenamiento jurídico nacional, sobre todo, cuando se está en presencia de una solicitud de reparación producto a un daño causado a consecuencia del retraso o la no ejecución de una actividad administrativa. Sin embargo, hay que tener presente que no toda situación causante de un daño, involucra taxativamente un señalamiento directo de responsabilidad. Principalmente, porque concurren circunstancias excepcionales que rompen un vínculo de causalidad entre el daño recibido y el hecho acontecido, eximiendo al obligado, en este caso al Estado, de responder económicamente.

Por consiguiente, la figura jurídica de caso fortuito es desarrollada como un principio excluyente o de exoneración de responsabilidad, tomando en cuenta que estamos en presencia de un hecho inevitable, imprevisible y alejado de toda voluntad por parte del encargado de desarrollar una determinada actividad administrativa. Sobre esta premisa legal de eximente de responsabilidad, aplica la frase que establece “Nadie está obligado a lo imposible” (Castro, 2015).

Al referirnos al caso fortuito dentro del escenario jurídico, el mismo cumple el rol de ser un balance cuando nos referimos al tema de responsabilidad atribuible a la administración pública, evitando que se impongan cargas injustas en contra del Estado, y a favor de quienes se ven afectados por acontecimientos extraordinarios y que están fuera del control del operario público. En consecuencia, su adecuada aplicación contribuye a la seguridad jurídica, a la equidad entre la administración

pública y los administrados y, a la confianza en el sistema jurídico panameño. Sin embargo, es oportuno mencionar que, su anuncio debe ser bien fundamentado, porque de ello se pueden generar vulneraciones de derechos, razón por la cual la doctrina ha sostenido que su análisis debe ser siempre riguroso y estricto; ya que, el principio de caso fortuito no puede transformarse en un mecanismo generalizado de extinción, sino en una excepción debidamente justificada.

En cuanto a este panorama, la Corte Suprema de Justicia de Panamá, a través de su jurisprudencia ha reconocido frecuentemente el caso fortuito como causa excluyente de responsabilidad, exigiendo una prueba clara y suficiente de sus elementos constitutivos. En este orden de ideas, la Corte determina que este principio debe cumplir con un análisis de vinculación riguroso; por lo que no debe presumirse, sino por el contrario, debe ser debidamente fundamentado por quien lo alega.

Sobre esta materia, la Corte Suprema de Justicia de Panamá, mediante la sentencia de 28 de agosto de 2019, Demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, en contra de la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, manifestó que:

“Esta disposición igualmente define “caso fortuito”, como aquel acontecimiento que proviene de la naturaleza y que no haya podido ser previsto, y, a continuación, expone una serie de eventos que pueden ser considerados bajo este concepto, así como: epidemias, terremotos, deslizamientos de tierra o desplazamientos de otros materiales, tormentas, inundaciones, o cualquier otro evento o acto, ya sea o no del tipo antes señalado, siempre y cuando ocasione de manera directa y principal, que

éste no pueda cumplir oportunamente con las obligaciones contenidas en su concesión o licencia.”. (p. 911).

2. Componentes claves del caso fortuito

Al hablar del caso fortuito, se debe tener presente que este concepto está cimentado sobre la base de la temporalidad, lo que implica que todos sus efectos se condicionan o limitan al periodo durante el cual, el evento dificulta o impide el cumplimiento al desarrollo de una determinada actividad administrativa. De este modo, una vez culmine el hecho que generó el acontecimiento considerado como caso fortuito, la obligación a cargo de la administración pública puede retomarse; salvo que su cumplimiento no sea requerido, toda vez que, ya ha perdido su finalidad.

Por esta razón, es indiscutible indicar que el caso fortuito presupone la inexistencia de culpa o negligencia; en otras palabras, se estaría en presencia de una ausencia total de intervención voluntaria por parte del deudor, en este caso, el Estado. No obstante, si el incumplimiento a una obligación determinada se ve agravado por una clara negligencia, imprudencia o falta de acciones preventivas o de previsión razonable, la exoneración de responsabilidad no procedería; ya que, en efecto debe quedar claro que el caso fortuito no protege al deudor pasivo o negligente, sino al servidor público que, pese a su conducta diligente, se ve superado por condiciones o circunstancias excepcionales.

Siendo las cosas así, al hacer referencia de los componentes claves que están presentes en la activación del principio de caso fortuito, uno de sus principales sería, la exterioridad del acontecimiento. Esto implica que, las circunstancias generadoras de un posible incumplimiento de los deberes públicos, son

completamente ajenas a la voluntad y al control por parte de la administración pública. Por tanto, un hecho dañoso, no puede derivarse de la conducta, organización interna, decisiones administrativas o riesgos propios de la actividad pública que se desarrolla.

Por lo tanto, el componente de exterioridad, reclama que las razones que generaron el incumplimiento del desarrollo normal de una actividad administrativa, provengan de un factor externo, como los eventos naturales (terremotos, plagas, inundaciones, derrumbes, huracanes, entre otros). Previendo que si la supervisión y el control por parte del Estado tienen una vinculación directa o indirecta no podría entonces hablarse de caso fortuito, y se tendría que asumir el riesgo.

Para el escritor Puppo (2010), se debe prestar real atención cuando se va a determinar la existencia del caso fortuito. A continuación, se analiza lo planteado:

“Tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia han sostenido que pueden resultar de aplicación las normas del caso fortuito o fuerza mayor en los siguientes casos: fenómenos naturales, acto de autoridad pública, Guerra, Huelga, Hecho de un tercero, enfermedad o accidente, incendio. Este trabajo es de aplicación al caso de los fenómenos naturales. A modo de ejemplo de las dificultades que enfrentan los jueces a la hora de determinar sin ambigüedades la configuración de Caso Fortuito ante la ocurrencia de eventos naturales, transcribimos los siguientes dos fallos de la Cámara Nacional de Apelaciones Salas C2 y D3 referidos a los efectos de una inundación y de una tormenta de viento, respectivamente: “...Para aceptar

la existencia de fortuito eximente de responsabilidad del concesionario de ruta por peaje, no basta con invocar que el accidente en el caso, el rodado del actor fue arrastrado hacia una zanja ocurrió por una inundación producida por una tormenta en la que la caída de agua fue superior al promedio común en la zona, sino que además debe acreditarse que fue muy superior a las normales y que se produjeron estragos generales imposibles de superar con una previsión corriente...". "...Para que una tormenta de viento, de lluvia, de nieve configure un caso fortuito, tiene que ser extraordinaria para el lugar y las circunstancias y de una magnitud o fuerza notoriamente inusuales, pues los accidentes de la naturaleza no constituyen casos fortuitos mientras que por su intensidad no salgan del orden común...". Como se puede apreciar fácilmente, si bien lo expresado en estos fallos es conceptualmente claro, no será fácil para el juez establecer cuantitativamente cuándo una caída de agua es "muy superior a lo normal" o una tormenta de viento es de "una magnitud o fuerza notoriamente inusuales con una intensidad que salga del orden común". Es decir que, de acuerdo con la interpretación legal, las fuerzas de la naturaleza (inundaciones, vientos, huracanes, tornados, terremotos) son susceptibles de constituir caso fortuito cuando son extraordinarias y por su intensidad salen de lo común. ¿Pero, cuándo uno de estos fenómenos naturales es realmente extraordinario?". (p.354).

2.1. No es previsible

Otro de los componentes principales de exoneración de responsabilidad estatal, es cuando un determinado evento no es previsible; no obstante, en su análisis jurídico no debe ser

examinado bajo un criterio subjetivo, sino más bien objetivo, debido a que no basta con que se argumente un desconocimiento del riesgo; sino que es sumamente necesario que tales sucesos rebasen las previsiones normales de una conducta prudente y profesional.

Para De La Maza (1933) al desarrollar la teoría de la imprevisión, plasmó su opinión de la siguiente manera:

"Imprevisión, según el diccionario de la Academia, es la falta de previsión, y previsión es el conocimiento o juicio de lo futuro.

Ambas palabras vienen del verbo prever, que significa ver con anticipación, conocer, conjeturar por algunas señales o indicios lo que ha de suceder. Imprevisión, en consecuencia, es la falta de conocimiento o juicio del futuro.

Conviene distinguir lo imprevisto, lo que no ha sido conocido o visto con anticipación, de lo imprevisible, lo que no ha podido ser conocido con anterioridad. Así, es imprevisto el hecho cuyo advenimiento pudo saberse con anticipación; es imprevisible el hecho del cual no ha podido tenerse conocimiento, en circunstancias normales, antes de ocurrir." (p.15).

A su vez, la máxima corporación de justicia de Panamá mediante la sentencia de 11 de septiembre de 1995, sobre la no extinción de responsabilidad cuando media negligencia, estipuló que:

"Se colige entonces que bajo estas circunstancias mal puede la empresa CHIRIQUÍ LAND COMPANY argumentar que los daños por contaminación ocasionados por el derrame de aproximadamente 2000 a 5,000 galones de diésel ocurrido

el 27 de abril de 1990 fueron producto del movimiento telúrico, y que por lo tanto, este hecho la exime de responsabilidad para responder por dichos daños, en razón de que no ha comprobado haber adoptado las medidas de seguridad establecidas precisamente, para evitar o minimizar los daños por contaminación que pudieran ser ocasionados por acontecimientos como el que provocó el referido derrame.

Aunado a lo anterior, la Ley 21 de 9 de julio de 1980 preceptúa en su artículo 20 que inclusive para poder acogerse a la limitación de responsabilidad es necesario que no haya mediado negligencia. Por lo que lógicamente, si no es dable limitar la responsabilidad por caso fortuito cuando se advierte negligencia, mal puede reconocerse el caso fortuito como eximente de responsabilidad total si el demandante actuó con evidente negligencia, al estar las líneas de combustible llenas de producto y al carecer de la válvula adicional que minimizara los daños y por ende la contaminación al momento de ocurrir el movimiento telúrico.”. (p.312).

2.2. Es inevitable

Otro de los componentes esenciales que se pueden mencionar es la inevitabilidad, la cual radica en la imposibilidad absoluta de prevenir un hecho o de impedir sus consecuencias, aun empleando la máxima diligencia posible y exigible. En otras palabras, es aquello que no puede evitarse, aunque exista previsión, voluntad o profesionalismo por parte del servidor público. Esto plantea una reflexión colectiva sobre las limitaciones o restricciones en el desarrollo de una determinada actividad administrativa, la libertad discrecional y la responsabilidad frente a los acontecimientos.

Existen diversas dimensiones dentro de las

cuales se puede analizar este componente. Desde un enfoque filosófico, la inevitabilidad es un acontecimiento que está vinculado a una cadena causal que resultaría imposible transformar, sobre todo en el curso de los hechos. En este sentido, las consecuencias naturales, ya sean físicas, biológicas o sociales, superan la capacidad de abordaje inmediato.

Desde un enfoque jurídico, la inevitabilidad obtiene un realce fundamental, especialmente en materia de responsabilidad. El ordenamiento jurídico panameño reconoce que no todo escenario dañoso puede ser atribuible a la administración pública, si el hecho que lo originó era inevitable. Debido a ello, esta figura se convierte en un criterio elemental para discernir sobre la culpa, la negligencia o la diligencia debida.

En la sentencia de 17 de agosto de 2018, proceso de plena jurisdicción, Partes: Empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A. (EDEMET, S.A. contra Resolución AN n° 10287-ELECT de 8 de agosto de 2016, emitida por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, sobre la inevitabilidad y la diligencia debida, se mencionó lo siguiente:

“A fin de afianzar los conceptos que nos prevé el ordenamiento jurídico vigente, en relación al caso fortuito y fuerza mayor, estimamos prudente aportar la definición que nos brinda el jurista costarricense, Ernesto Jinesta Lobo, sobre el término caso fortuito, indicando que se entenderá el mismo “como un hecho humano de carácter imprevisible e inevitable, al ser su elemento definitorio la subjetiva por el sujeto activo o responsable, esto es, si antes de la producción del daño actúa con diligencia media o la de un buen padre de familia. De modo que si el sujeto activo de la responsabilidad actúa con diligencia

debida y el evento dañoso continúa siendo imprevisible existirá un caso fortuito y se eximen de toda responsabilidad” (JINESTA LOBO. Ernesto. (2005). Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II Responsabilidad Administrativa. Editorial Biblioteca Jurídica DIKÉ. Medellín, Colombia.”. (p. 811).

2.3. Ajeno a la voluntad humana

De conformidad con el análisis expuesto, este componente se posiciona en un lugar indispensable en la teoría de la responsabilidad, sobre todo porque es fundamental en la delimitación del alcance referente a la vinculación legal de la administración pública y, el deber de responder por un daño o incumplimiento de sus obligaciones.

Por lo tanto, la voluntad humana, y en el caso que nos ocupa, la voluntad del servidor público, está constituida sobre la base de que todo funcionario puede ser capaz de orientar su comportamiento conforme al ordenamiento jurídico, previsiones y decisiones racionales. En consecuencia, cuando los daños se producen ajenos a la voluntad humana, se rompe el nexo entre la conducta del servidor público y el daño generado, lo que imposibilita atribuir al Estado una responsabilidad jurídica.

De esta manera, es de su suma importancia rescatar que la doctrina ha mencionado que no todo evento o acontecimiento no deseado, es automáticamente distante o ajeno a la voluntad humana. El derecho requiere de una valoración más profunda, detallada y estricta, resaltándose que todas estas circunstancias deben ser verdaderamente independientes del círculo de decisión del sujeto y no atribuible a imprudencia o falta de previsión. Por ende, las consecuencias dañosas por una imprecisión técnica anticipable o por la omisión de medidas de seguridad no pueden considerarse ajenas a

la voluntad humana, aun cuando el resultado no era lo que se esperaba.

2.4. Inexistencia de un nexo de causalidad

El caso fortuito se edifica como uno de los principios más relevantes en la ruptura del nexo causal, el cual se ha constituido en un vínculo lógico y jurídico que interrelaciona una acción u omisión con el daño provocado o acontecido. En el tema de responsabilidad de la administración pública, no es suficiente indicar la presencia del daño, ya que resulta imprescindible que este sea consecuencia directa de la conducta atribuible al servidor público.

Por su parte, la teoría de la causalidad apropiada, mantiene la tesis de que solo se deben acreditar al Estado aquellos daños que, según el curso normal de los sucesos, puedan considerarse resultados típicos de la conducta realizada. En este escenario, la presencia de un caso fortuito modifica dicho curso normal, introduciendo un punto extraordinario que quebranta la continuidad causal.

La sentencia de 11 de septiembre de 2024d Demanda contencioso administrativa de indemnización, Policía Nacional y Ministerio de Gobierno (Estado Panameño), fue enfática al determinar que:

“Esta situación requiere de una labor tanto doctrinal como jurisprudencial que, siguiendo a la autora española Marina Gascón Abellán, permita “construir estándares de prueba objetivos que permitan determinar cuándo ha alcanzado la prueba del nexo causal un grado de probabilidad suficiente para darlo por probado...lo cual requiere desde luego, como presupuesto previo, abandonar de una vez los infundados celos -aún muy extendidos- que suscita la concepción probabilística de la valoración de la prueba en general y del nexo causal en particular.

Precisamente, el objeto de la prueba de la causalidad es mostrar que la actuación incorrecta de los servicios por el Estado es la causa del daño o perjuicio producido. En algunos supuestos el nexo causal se manifiesta con bastante claridad, y en otros casos su prueba plantea serias dificultades, bien sea porque el daño producido puede ser debido a diferentes causas, o bien sea porque el daño producido puede ser debido a diferentes causas, o bien porque puede ser el resultado de causas concurrentes, es decir, no sólo del funcionamiento incorrecto de los servicios públicos, sino también de la confluencia de otros elementos ajenos a dicha prestación.

Por eso, para poder afirmar que existe un nexo causal entre la actuación incorrecta de los servidores públicos y el daño producido será necesario descartar que el daño se ha producido por causas diferentes, con independencia de la actuación del agente de la Administración, o lo que es lo mismo, demostrar que esa actuación incorrecta, fue la condición necesaria del daño, y que si la actuación hubiera sido correcta el daño no se hubiera producido. Contrario sensu, para corroborar el nexo causal hay que evidenciar que el daño que ha provocado la lesión al particular o reclamante debe ser consecuencia directa o indirecta de la actividad de la Administración.”. (p.182-183).

3. Conclusiones

El caso fortuito se posiciona como una figura jurídica, cuya comprobación requiere la existencia estricta de sus componentes, siendo de gran importancia en el análisis de la responsabilidad. Su presencia está vinculada a un acontecimiento ajeno, imprevisible e inevitable, que imposibilita que un daño generado sea imputable a la administración pública. De modo que, la presencia de este principio no

solo limita el alcance de la responsabilidad, sino que reafirma el principio de que nadie debe responder por resultados que escapen de su esfera de control. Es por ello que, su correcta valoración resulta indispensable al momento de custodiar y garantizar un balance justo entre la protección de los derechos del reclamante y la exclusión de responsabilidades injustificadas.

4. Bibliografía.

Castro, M. (2015). Como afrontar lo inesperado. La fuerza mayor en la contratación internacional: ¿principio o cláusula? Derecho PUCP. Lima, Perú, No. 74, pp.447-784.

De La Maza, L. (1933). La teoría de la imprevisión. Editorial Repositorio Académico, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Chile. 116 págs.

Puppo, A. H. (2010). Análisis probabilístico de la figura legal del caso fortuito: (ed.). Buenos Aires, Argentina, Argentina: ANI - Academia Nacional de Ingeniería, p. 354.

• Sentencias.

La Sentencia de 11 de septiembre de 2024. Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización, Policía Nacional y Ministerio de Gobierno (Estado Panameño), 183 págs.

Sentencia de 28 de agosto de 2019. Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción. Partes: empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A. contra Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, p.911.

Sentencia de 17 de agosto de 2018. Proceso de Plena Jurisdicción. Partes: empresa de Distribución Eléctrica Metro Oeste, S.A. (EDEMET, S.A.) contra Resolución AN n° 10287-ELECT de 8 de agosto de 2016, emitida

por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos, p. 811.

Sentencia de 11 de septiembre de 1995. Caso: Chiriquí Land Company vs. Autoridad Portuaria Nacional., p. 312.



La motivación como garantía del debido proceso en los actos de destitución: retos del derecho administrativo panameño.



Gisel Alejandra Olmedo

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

Contenido

1. Introducción. 2. Definición de actos administrativos de destitución y desvinculación: la distinción entre la carrera administrativa y los cargos de libre nombramiento. 3. Principios constitucionales y legales relacionados. 4. Breves consideraciones a la motivación en los actos administrativos: conceptos y requisitos. 5. Corrientes modernas del derecho administrativo. 5.1. Principios de transparencia, razonabilidad, juicio de proporcionalidad y motivación suficiente. 5.2. La protección de derechos fundamentales en el proceso administrativo. 5.3. El debido proceso y su relación con la motivación. 6. Análisis de la motivación en los actos de destitución. 6.1. Requisitos y elementos de una motivación adecuada. 6.2. Jurisprudencia relevante: análisis sucinto de fallos de la Sala Tercera y estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). 6.3. Problemas y desafíos actuales. 7. Implicaciones para la gestión del capital humano en la administración pública. 7.1. Impacto en los derechos laborales y en la buena administración. 7.2. La motivación como herramienta de control y transparencia. 8. Propuestas y buenas prácticas. 8.1. Recomendaciones para fortalecer la motivación: hacia un protocolo de motivación reforzada en la gestión pública. 9. Breves consideraciones sobre los cambios normativos en la Ley de Procedimiento Administrativo General y la Ley de Carrera Administrativa. 10. Conclusiones. 11. Bibliografía.

Resumen

La gestión del capital humano en la administración pública es un aspecto fundamental para garantizar la eficiencia, transparencia y legalidad en la prestación de servicios estatales. Dentro de este contexto, los actos administrativos de destitución juegan un papel crucial, ya que afectan directamente los derechos laborales y la estabilidad del servidor público. En los últimos años, las corrientes contemporáneas del derecho administrativo han puesto énfasis en la motivación de los actos administrativos, entendida como un principio esencial para salvaguardar la legalidad, la razonabilidad y los derechos fundamentales. La motivación adecuada no solo asegura la legitimidad de las decisiones, sino que también garantiza la protección del debido proceso y la transparencia en la gestión pública. Este artículo analiza la importancia de la motivación en los actos administrativos de destitución en el ámbito de la gestión del capital humano en la administración pública, desde un enfoque que incorpora los principios constitucionales, las buenas prácticas administrativas y las corrientes modernas del derecho administrativo.

Abstract

Human capital management in public administration is a fundamental aspect of ensuring efficiency, transparency, and legality in the delivery of government services. Within this context, administrative acts of dismissal play a crucial role, as they directly affect the labor rights and job security of public servants. In recent years, contemporary trends in administrative law have emphasized the justification of administrative acts, understood as an essential principle for safeguarding legality, reasonableness, and fundamental rights. Proper justification not only ensures the legitimacy of decisions but also guarantees the protection of due process and transparency in public administration. This article analyzes the importance of justification in administrative acts of dismissal within the context of human capital management in public administration, from an approach that incorporates constitutional principles, good administrative practices, and modern trends in administrative law.

Palabras claves

Destitución, acto administrativo, motivación, desvinculación, debido proceso, servidores públicos, libre nombramiento y remoción, carrera administrativa.

Keywords

Dismissal, administrative act, statement of reasons, termination of employment, due process, public servants, freedom of appointment and removal, civil service career.t.

1. Introducción

En el marco del Estado constitucional de derecho, el ejercicio de la potestad disciplinaria no puede entenderse como una prerrogativa ilimitada para la arbitrariedad administrativa. Cuando la administración decide romper el vínculo laboral con un servidor público a través de la destitución, no solo pone fin a una relación contractual, sino que ejerce una de las manifestaciones más severas del ius puniendi del Estado, es decir el Derecho Administrativo sancionador. Es por ello, que la validez de este acto no reside únicamente en la competencia de la autoridad que lo emite, sino en la solidez de las razones que lo sustentan.

Es por ello, que la motivación de los actos administrativos no es un mero formalismo procedimental, sino una garantía fundamental del debido proceso. Motivar implica el deber

de la administración de exteriorizar las razones que la condujeron a esa decisión, permitiendo al administrado conocer las razones de hecho y de derecho que justifican su cese de labores. Sin una motivación adecuada, el derecho a la defensa se torna ilusorio y la tutela judicial efectiva se ve comprometida, dejando al individuo en una situación de indefensión frente al poder público.

El presente artículo analiza la relevancia de la motivación como el eje central que legitima los actos de destitución. A través de un recorrido por la doctrina y la jurisprudencia contemporánea se explorarán los estándares mínimos exigibles para que una resolución sea considerada motivada, diferenciando entre la simple mención de normas y la verdadera argumentación jurídica. Finalmente, se plantea que la ausencia de este requisito representa una fractura democrática en la relación entre el ciudadano y el Estado.

2. Definición de actos administrativos de destitución y desvinculación: la distinción entre servidores de carrera administrativa y servidores que no son de carrera

Antes de iniciar nuestro artículo, resulta conveniente presentar una definición de servidor público. La Constitución Política, en su Título XI, titulado “Los Servidores Públicos”, regula este tema. En particular, el artículo 299 establece lo siguiente:

Son servidores públicos las personas nombradas, ya sea de manera temporal o permanente, en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, de las entidades autónomas o semiautónomas; así como, en general, aquellas que perciban remuneración del Estado.

La norma constitucional establece de manera clara y precisa el alcance de la categoría de servidores públicos, incluyendo a quienes ocupan cargos en los diferentes poderes del Estado, las entidades municipales y aquellas instituciones en las que exista una percepción de remuneración por parte del Estado, ya sea de forma permanente o temporal.

En virtud de lo anterior, la labor del servidor público debe estar orientada a la ejecución de políticas públicas y la prestación de servicios a la ciudadanía, en cumplimiento de los principios de legalidad, imparcialidad, eficiencia y transparencia. Dentro de este marco, se reconocen diferentes categorías de servidores públicos, incluyendo aquellos que poseen estabilidad laboral por su condición de servidores de carrera administrativa (o dentro las Carreras reconocidas por la Ley) y aquellos que no cuentan con dicha condición, quienes generalmente ocupan cargos de confianza o nombramientos temporales.

Asimismo, el autor colombiano Carlos Pachón nos define el término servidor público de la siguiente manera: “...son, por inferencia de la Constitución, las personas naturales vinculadas a un organismo público por un procedimiento electoral, reglamentario o contractual laboral; a cargos previamente creados, para el ejercicio de funciones y deberes señalados por autoridad competente, relacionados con los fines y las actividades del Estado en las diferentes ramas, órdenes, niveles y organismos autónomos” (Pachón, 2008).

De manera complementaria, el tratadista colombiano Hernando Devis Echandía señala que los servidores públicos, son aquellos individuos que desempeñan funciones públicas en nombre del Estado, con un deber de lealtad, eficiencia y ética, siendo responsables de la correcta gestión y administración de los recursos públicos en el cumplimiento de los fines estatales (Echandía, 1993).

En cuanto a las diferencias entre servidor público de carrera y servidor público que no es de carrera, de acuerdo a la normativa que regula la Carrera Administrativa en nuestro país (tema que nos enfocamos), se realiza una clara distinción entre servidores públicos de carrera administrativa, y los que no lo son:

Artículo 2¹ : ...

44. Servidor Público: *es la persona nombrada temporal o permanentemente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas y, en general, la que perciba remuneración del Estado.*

Los servidores públicos se clasifican para efectos de la presente Ley, en:

1. Servidores públicos de carrera

¹ Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018 Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la carrera administrativa, modificado por la ley 23 de 2017.

2. *Servidores públicos de Carrera Administrativa*

3. *Servidores públicos que no son de carrera.*

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.*

46. Servidores públicos de Carrera Administrativa. *Son los servidores públicos que han ingresado a la Carrera Administrativa según las normas de la presente Ley, y que no pertenecen a ninguna otra carrera ni están expresamente excluidos de la Carrera Administrativa por la Constitución Política o las leyes.*

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, y en particular los excluidos de las carreras públicas por la Constitución Política.*

Los servidores públicos que no son de carrera, se denominan así:

1. *De elección popular*
2. *De libre nombramiento y remoción*
3. *De nombramiento regulado por la Constitución Política*
4. *De selección*
5. *En período de prueba*
6. *Eventuales*

Básicamente, la diferencia entre servidores de carrera administrativa y los cargos de libre nombramiento y remoción, es la forma de ingreso en la prestación de servicios a la administración pública:

- **Carrera administrativa:** Es el conjunto

de normas, principios y procedimientos que regulan la selección, ingreso, permanencia, ascenso y retiro de los servidores públicos que ocupan cargos de carrera, los cuales son de ingreso y permanencia mediante concursos públicos y tienen garantías y derechos laborales establecidos. La carrera busca promover la profesionalización, estabilidad y mérito en la función pública.

- **Cargos de libre nombramiento:** Son cargos de confianza o de confianza que pueden ser ocupados por funcionarios de libre designación y remoción. No forman parte de la carrera administrativa, y su ingreso y salida están a discreción de la autoridad competente. Generalmente, estos cargos son de confianza política o de dirección, y su estabilidad no está garantizada por el sistema de carrera.

La principal diferencia radica en que la carrera administrativa **garantiza estabilidad, profesionalización y acceso mediante concurso público**, mientras que los cargos de libre nombramiento son de **confianza, de libre designación y remoción**, sin que necesariamente pasen por un proceso de selección formal.

Es fundamental entender estas categorías para garantizar el correcto cumplimiento de la normativa en la gestión del recurso humano en la función pública. La clasificación de los servidores públicos en carrera administrativa y los que no se encuentran en carrera, permite establecer criterios claros para su ingreso, permanencia y remoción, promoviendo la transparencia y la meritocracia en el servicio público.

Para abordar la destitución y desvinculación en el marco de la gestión del recurso humano en la función pública, es fundamental entender que

estos actos también deben estar debidamente motivados y fundamentados en criterios objetivos y legales. La motivación del acto administrativo para estas acciones de personal, consiste en explicar de manera clara las causas que justifican la decisión, como incumplimientos, ineficiencia, o causas disciplinarias, garantizando así la transparencia, la legalidad y el respeto a los derechos del servidor público. Al fundamentar adecuadamente las destituciones, se fortalece la confianza en la administración pública, asegurando que dichas decisiones se tomen con justicia, en cumplimiento de los principios de mérito y debido proceso, y promoviendo un servicio público eficiente, equitativo y respetuoso de los derechos laborales.

Al referirnos a los conceptos de destitución y desvinculación, en la actualidad, en el contexto legal de la República de Panamá, ambos términos implican la ruptura de la relación laboral, y se asimilan como equivalentes:

“Artículo 2....

16. Destitución. *Es la desvinculación definitiva y permanente de un servidor público de Carrera Administrativa, por las causales establecidas en el régimen disciplinario, o por incapacidad o incompetencia en el desempeño del cargo, de acuerdo con lo establecido en la presente ley.” Lo resaltado es nuestro.*

Sin embargo, en la doctrina, varios autores clásicos y contemporáneos han delimitado estas figuras, diferenciando entre el ejercicio del poder disciplinario y la simple facultad discrecional o legal de retirar a un servidor:

Libardo Rodríguez (Colombia): es una de las máximas autoridades en la región. En su obra *Derecho Administrativo General y Colombiano*, Rodríguez explica la relación de subordinación

entre el Estado y sus funcionarios.

- **Destitución:** la define como la sanción más severa dentro del proceso disciplinario, derivada de una falta gravísima.
- **Desvinculación:** la analiza desde la "pérdida de la fuerza ejecutoria" del acto de nombramiento y las causales legales (renuncia, edad de retiro forzoso, etc.).

Agustín Gordillo (Argentina): en su monumental *Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas*, Gordillo aborda estos temas desde la óptica de las *garantías del administrado*.

- **Enfoque:** sostiene que cualquier desvinculación, incluso las que parecen discrecionales, debe estar motivada. Para el autor, la destitución no es solo un acto administrativo, sino un acto que requiere el debido proceso legal estricto para no vulnerar derechos fundamentales.

Gabino Fraga (México): autor clásico cuyo texto *Derecho Administrativo* es referente en toda Hispanoamérica.

- **Visión:** Fraga distingue claramente entre la suspensión y la remoción. Explica que la desvinculación puede darse por causas orgánicas (supresión del puesto) o por causas imputables al trabajador (falta de cumplimiento), donde la destitución actúa como un castigo a la conducta del servidor.

Jaime Orlando Santofimio (Colombia): se centra en la responsabilidad del Estado y el acto administrativo. Analiza la desvinculación de los funcionarios de "libre nombramiento y remoción". Santofimio argumenta que, aunque el Estado tiene libertad para desvincularlos, no puede actuar con desviación de poder. La destitución, en cambio, la liga a la legalidad y al principio de tipicidad.

Diferencias clave según la Doctrina entre destitución y desvinculación.

Concepto	Naturaleza	Causa Principal
Destitución	Sancionatoria	Comisión de una falta disciplinaria grave
Desvinculación	Administrativa/Orgánica	Renuncia, jubilación, supresión de cargo o retiro discrecional.

Tabla 1. Diferencias clave entre destitución y desvinculación. Fuente: Elaboración propia.

De lo expresado en la doctrina, la destitución y la desvinculación son conceptos relacionados con la terminación de la relación laboral o funcional de un servidor público, aunque con diferencias importantes. La destitución es un acto administrativo que pone fin de manera definitiva a dicha relación en un cargo de carrera administrativa, generalmente por incumplimiento de deberes, faltas graves o razones disciplinarias, y requiere un *proceso administrativo previo establecido en la normativa correspondiente*. Por otro lado, la desvinculación es un término más amplio que hace referencia a la terminación de la relación laboral *sin necesariamente implicar una sanción*, pudiendo ocurrir por causas diversas como la conclusión del período, acuerdos entre las partes o motivos disciplinarios, y puede ser temporal o definitiva.

Curiosamente, el Procedimiento Técnico del retiro de la Administración Pública contenido en el Manual de Procedimientos Técnicos de acciones de Recursos Humanos de la Dirección General de Carrera Administrativa², nos establece los requisitos que deben cumplirse para la destitución y la *desvinculación*, haciendo una clara distinción; siendo ambas figuras formas de retiro de la Administración Pública, definiendo destitución como desvinculación *definitiva* y permanente de un servidor público de la administración pública, por las causales establecidas en la Ley y en el régimen disciplinario y, desvinculación como el *retiro*

del servicio público en período de prueba, por motivo de una evaluación de desempeño no satisfactoria al cumplir dicho periodo.

El citado manual desarrolla tanto el procedimiento de destitución como el de desvinculación:

EJECUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

DE LA DESTITUCIÓN

Unidad Responsable	Pasos
Autoridad Nominadora	1. Ordena a la OIRH la destitución del servidor público, luego de efectuado el debido proceso disciplinario.
Oficina Institucional de Recursos Humanos (OIRH)	2. Elabora la Resolución Administrativa "Por la Cual se Ordena la Destitución" (Ver Anexo 8), señalando las causales de hecho y de derecho y los recursos que le
Autoridad Nominadora	asisten al servidor público, y la envía a la autoridad nominadora para su firma.
Autoridad Nominadora	3. Firma la Resolución y la devuelve a la OIRH.
Oficina Institucional de Recursos Humanos (OIRH)	4. Elabora la notificación de destitución mediante el Formulario No.RAP-DEST-06 (Ver Anexo 9).
Oficina Institucional de Recursos Humanos (OIRH)	5. Notifica personalmente la destitución al servidor público proporcionándole una copia de la Resolución respectiva.
Servidor público	6. Se notifica firmando en el Formulario No.RAP-DEST-06, y recibe su copia de la Resolución.
Oficina Institucional de Recursos Humanos (OIRH)	7. Si el servidor público no se notifica, o no es posible notificarle personalmente, fijará en un lugar visible de la institución, por un término de cinco (5) días hábiles, un "Edicto de Notificación" (Ver Anexo 10).
Nota: Si el servidor público no está conforme con la destitución, procede a utilizar los recursos de reconsideración y apelación que le corresponden, ante la autoridad nominadora y la Junta de Apelación y Conciliación, según el procedimiento establecido para estos casos).	
	8. Revisa el expediente del servidor público y determina su situación laboral respecto a:
	a. Los derechos y prestaciones económicas que le corresponden por sus servicios, de acuerdo a la causal de retiro.
	b. Acciones disciplinarias pendientes o en trámite.
	c. Los descuentos que les correspondiere, por diversos conceptos.
	9. Registra la información de la situación laboral del servidor público en el Formulario No. RAP-02 "Retiro de la Administración Pública" (Ver Anexo 2).

2 Año 2005.

	10. Realiza los cálculos de pago de las prestaciones económicas que le corresponden al servidor público para los efectos de planilla.
	12. Elabora el Formulario No. RAP-FIN-03 "Finiquito por Retiro de la Administración Pública" (Ver Anexo 3) correspondiente y lo remite la Unidad Institucional de Auditoría y la Unidad de Auditoría de la Contraloría General de la República.
Unidad Institucional de Auditoría y Unidad de Auditoría de la Contraloría	13. Revisan y aprueban el Formulario de Finiquito, conforme a los procedimientos establecidos para tal efecto, y lo devuelve a la OIRH.
Oficina Institucional de Recursos Humanos (OIRH)	14. Presenta el Formulario de Finiquito al servidor público para su conocimiento y firma.
Servidor Público Destituido	15. Revisa el Formulario de Finiquito y lo firma aprobando el mismo y lo devuelve a la OIRH. (Si existiere alguna inconformidad, realiza las observaciones correspondientes).
Oficina Institucional de Recursos Humanos (OIRH)	16. Procede a la inclusión del gasto en la planilla correspondiente para la elaboración del respectivo cheque por parte de la Contraloría General de la República, en el caso de las instituciones del gobierno central o, por la Unidad Institucional de Contabilidad, en el caso de las instituciones descentralizadas.
	17. Recibe el cheque de pago final, lo registra y procede a entregarlo al servidor público destituido, junto con una copia del Formulario RAP-FIN-03 "Finiquito por Retiro de la Administración Pública" y de la Resolución "Por la Cual se Ordena la Destitución".
Servidor Público	18. Recibe el cheque de pago final, junto con las copias de los documentos antes mencionados.

Servidor Público desvinculado	5. Se da por notificado firmando el formulario de la Notificación y recibiendo una copia de la Resolución.
Oficina Institucional de Recursos Humanos (OIRH)	6. Si el servidor público no se notifica, o no es posible notificarle personalmente, fijará en un lugar visible de la institución, por un término de cinco (5) días hábiles, un "Edicto de Notificación" (Ver Anexo 14).
	7. Revisa el expediente del servidor público y determina su situación laboral respecto a: - Los derechos y prestaciones económicas que le corresponden por sus servicios, de acuerdo a la causal de retiro. - Acciones disciplinarias pendientes o en trámite. - Los descuentos que les correspondiere, por diversos conceptos.
	8. Registrar la información de la situación laboral del servidor público en el Formulario No. RAP-02 "Retiro de la Administración Pública" (Ver Anexo 2).
	9. Realiza los cálculos de pago de las prestaciones económicas que le corresponden al servidor público para los efectos de planilla.
	10. Elabora el Formulario No. RAP-FIN-03 "Finiquito por Retiro de la Administración Pública" (Ver Anexo 3) correspondiente y lo remite la Unidad Institucional de Auditoría y la Unidad de Auditoría de la Contraloría General de la República.
Unidad Institucional de Auditoría y Unidad de Auditoría de la Contraloría	11. Revisan y aprueban el Formulario de Finiquito, conforme a los procedimientos establecidos para tal efecto, y lo devuelve a la OIRH.
Oficina Institucional de Recursos Humanos (OIRH)	12. Presenta el Formulario de Finiquito al servidor público para su conocimiento y firma.

Imagen No.1. Ejecución del Procedimiento de Destitución. Fuente: DIGECA.

EJECUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO

DE LA DESVINCULACIÓN

Unidad Responsable	Pasos
Oficina Institucional de Recursos Humanos (OIRH)	1. Una vez recibida del superior inmediato la evaluación del desempeño no satisfactoria del periodo de prueba de un servidor público, procede a elaborar la Resolución administrativa "Por la Cual se Desvincula del Servicio Público por Culminación no Satisfactoria del PERÍODO DE Prueba" (Ver Anexo 12), y la remite a la autoridad nominadora para su firma.
Autoridad Nominadora	2. Recibe la Resolución, la aprueba estampado su firma, y la devuelve a la OIRH.
Oficina Institucional de Recursos Humanos (OIRH)	3. Recibe la Resolución aprobada por la autoridad nominadora y elabora Formulario No. RAP-DESV-07 "Notificación de Desvinculación del Servicio por Culminación No Satisfactoria del Periodo de Prueba" (Ver Anexo 13).
	4. Notifica personalmente al servidor público su desvinculación del servicio, mediante la Notificación y la entrega de una copia de la Resolución.

Servidor Público desvinculado	13. Revisa el Formulario de Finiquito y lo firma aprobando el mismo y lo devuelve a la OIRH. (Si existiere alguna inconformidad, realiza las observaciones correspondientes).
Oficina Institucional de Recursos Humanos (OIRH)	14. Procede a la inclusión del gasto en la planilla correspondiente para la elaboración del respectivo cheque por parte de la Contraloría General de la República, en el caso de las instituciones del gobierno central o, por la Unidad Institucional de Contabilidad, en el caso de las instituciones descentralizadas.
	15. Recibe el cheque de pago final, lo registra y procede a entregarlo al servidor público desvinculado, junto con una copia del Formulario RAP-FIN-03 "Finiquito por Retiro de la Administración Pública" y de la Resolución "Por la Cual se Desvincula del Servicio Público por Culminación no Satisfactoria del Periodo de Prueba".
Servidor Público desvinculado	16. Recibe el cheque de pago final, junto con las copias de los documentos antes mencionados.
Oficina Institucional de Recursos Humanos (OIRH)	17. Registra la desvinculación del servidor público y la archiva, junto con los demás documentos, en el expediente de personal del servidor público, asignándole la categoría de "servidor público en retiro".
	18. Realiza todas las acciones necesarias para reflejar esta acción de personal en los registros y controles internos de la OIRH.
	19. Notifica a la Caja de Seguro Social mediante una Certificación de Cese de Labores (Ver anexo 4)
	20. Notifica a la DIGECA mediante una copia de la Resolución "Por la Cual se Desvincula del Servicio Público por Culminación no Satisfactoria del Periodo de Prueba".

Dirección General de Carrera Administrativa (DIGECA)	21. Recibe el documento y hace los registros y controles pertinentes en su base de datos.
--	---

Imagen No.2. Ejecución del Procedimiento de Desvinculación. Fuente: DIGECA.

3. Principios constitucionales y legales relacionados

La motivación de los actos de destitución en el derecho administrativo panameño se respalda en principios constitucionales como el debido proceso, legalidad y la obligación de fundamentar o motivar las decisiones administrativas.

Principio de Debido Proceso (Garantía Procesal)

En Panamá, el debido proceso es un principio fundamental consagrado en la Constitución Política y en diversas leyes administrativas. La Constitución Política en su artículo 32, establece que ninguna persona puede ser privada de sus derechos sin un proceso previo, con las formalidades esenciales y con las garantías que aseguren su defensa. La motivación de los actos administrativos, incluyendo las destituciones, es un componente fundamental del debido proceso, pues permite a la parte afectada conocer las razones que sustentan la decisión.

Desde el ámbito administrativo, los artículos 36 y 201, numeral 31, de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, en su condición de *lex generalis*, en concordancia con la Constitución Política y la jurisprudencia nacional, abordan el concepto de debido proceso, como una garantía jurídica conforme la cual, ningún acto administrativo puede realizarse en detrimento de la norma jurídica, en cuanto, entre otros, a la competencia de la autoridad administrativa y a los trámites realizados³.

³ Consulta N°C-182-24 de 11 de septiembre de 2024, Procuraduría de la Administración.

Este principio garantiza que toda persona tenga derecho a ser escuchada, a presentar pruebas y a defenderse antes de que se dicte una decisión que pueda afectarla jurídicamente.

Principio de Legalidad

Es un principio pilar del Estado de Derecho en nuestro país. Significa que toda acción o decisión de las autoridades administrativas debe estar fundada en la ley. Las entidades públicas no pueden actuar de manera arbitraria, sino que deben sujetarse a las normas jurídicas vigentes, respetando los procedimientos establecidos y los límites que la ley impone. Esto garantiza que las decisiones sean legítimas y predecibles, fortaleciendo la confianza en la administración pública.

La Ley 38 de 2000, que regula el procedimiento administrativo general, establece que los actos administrativos deben estar fundamentados en la ley y en los hechos probados. La motivación es la expresión de esa fundamentación, garantizando la transparencia y la legalidad en las decisiones de destitución.

La motivación del acto administrativo de acuerdo a la Ley 38 de 2000, en su artículo 201, ordinal 1, nos habla que es uno de los elementos del acto administrativo, comprensiva del conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión (Benavides V. , 2012)

4. Breves consideraciones a la motivación en los actos administrativos: conceptos y requisitos

El motivo o la causa son las razones de hecho y de derecho que fundamentan la decisión adoptada mediante el acto administrativo. La motivación del acto debe estar contenida dentro de lo que usualmente se denomina “considerandos” o “parte motiva”. Según Dromi

“...es la fundamentación fáctica y jurídica de él, con que la administración sostiene la legitimidad y oportunidad de su decisión” (Bernal, 2013).

Por principio, la motivación debe contener una relación de las circunstancias de hecho y de derecho que determinaron la emanación del acto. Es la motivación ideal o perfecta. Pero no es necesaria una relación analítica o circunstanciada: basta una relación sucinta, siempre que sea ilustrativa. A su vez, cuando la norma legal aplicable es suficientemente comprensiva, su mera referencia puede surtir efectos de motivación, resultando así que la simple cita de la disposición legal valdría entonces como “*motivación*”. En dos palabras: la motivación idónea o eficaz requiere que ella sea “*suficiente*” para apreciar con exactitud los motivos determinantes del acto (Marienhoff, 2003).

Al respecto de la “*motivación suficiente*”, que es propicio para este caso en particular, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, ha consignado que, la exigencia de una motivación “*suficiente*” (...), dependerá de las características del caso concreto, es decir, según los diversos tipos de actos o las circunstancias especiales en que se dictan. Y es que, la motivación no puede tener el mismo contenido y extensión respecto de todo tipo de actos. El aspecto casuístico del contenido de la motivación es, entonces, inevitable, pues cada decisión administrativa es única y diferente a las otras, salvo que nos encontremos en los casos de los actos en masa. El contenido de la motivación (más bien el contenido de la resolución administrativa) debe siempre adecuarse a las peculiaridades del caso, según una racional ponderación de los hechos, por lo que su extensión y suficiencia variarán dependiendo de la situación concreta⁴.

5. Corrientes modernas del derecho administrativo

En el marco del derecho administrativo contemporáneo, se destacan varias corrientes que buscan adaptar la disciplina a los desafíos de la sociedad moderna, promoviendo mayor transparencia, responsabilidad y protección de derechos. Entre estas corrientes, se encuentran principios fundamentales como la transparencia, la razonabilidad, el juicio de proporcionalidad y la motivación suficiente, que fortalecen el control y la legitimidad de la actuación administrativa.

5.1. Principios de transparencia, razonabilidad (juicio de proporcionalidad) y motivación suficiente

Estos principios constituyen pilares esenciales en la modernización del derecho administrativo, promoviendo una gestión pública más abierta, equilibrada y fundamentada.

Principio de transparencia y publicidad

De acuerdo al artículo 1 de la Ley 6 de 2002 es deber de la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos. Es compromiso de la administración la de actuar de manera abierta, facilitando el acceso a la información y promoviendo la participación ciudadana en los procesos administrativos.

La motivación de los actos administrativos contribuye a la transparencia del actuar estatal y a la rendición de cuentas, permitiendo que los afectados y la ciudadanía en general conozcan las razones de las decisiones adoptadas por las autoridades.

⁴ Sentencia de 27 de noviembre de 2024. Demanda Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción

La transparencia en la gestión pública es esencial para promover la rendición de cuentas y evitar la corrupción. En Panamá, las leyes como la Ley 6 de 2002 de Transparencia y Acceso a la Información, establecen que las autoridades deben actuar de manera abierta, facilitando el acceso a la información y explicando los motivos y fundamentos de sus decisiones. La transparencia permite a los ciudadanos supervisar y participar en los procesos administrativos, fortaleciendo la legitimidad de las acciones del Estado.

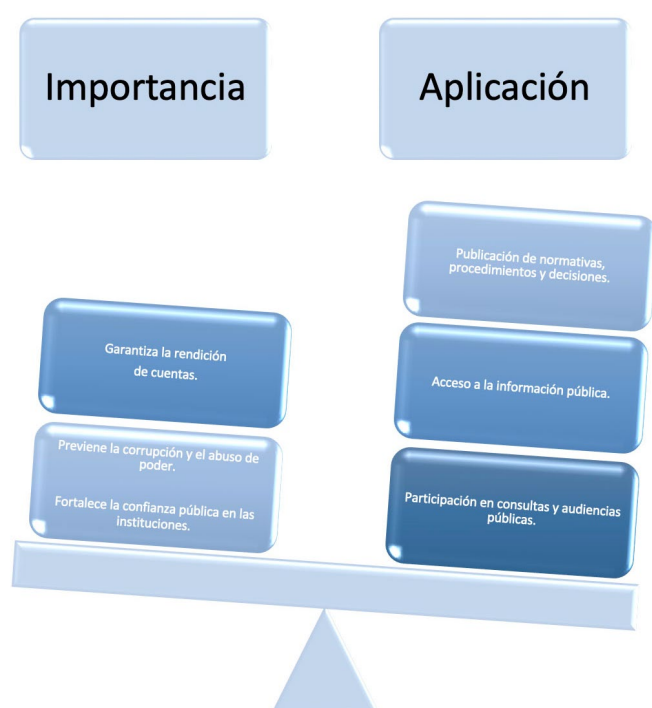


Figura 1. Importancia y aplicación del principio de transparencia y publicidad. Fuente: Elaboración propia.

Principio de razonabilidad

Este principio exige que las decisiones administrativas sean motivadas por criterios lógicos, coherentes y proporcionales, evitando arbitrariedades.

Importancia:

- Asegura que las actuaciones administrativas tengan fundamentos adecuados.
- Protege derechos y libertades de los

administrados.

- Facilita la revisión judicial de las decisiones.

Aplicación:

- La existencia de argumentos racionales en las resoluciones.
- Decisiones que no sean desproporcionadas o irracionales.

Juicio de proporcionalidad

Es un criterio que evalúa si la intervención administrativa en un derecho o interés es adecuada, necesaria y proporcional en relación con el objetivo perseguido. En el derecho administrativo contemporáneo, un acto está bien motivado solo si demuestra que la sanción es proporcional a la falta cometida.

La Corte Suprema de Justicia, al referirse al “Juicio de proporcionalidad”, en realidad describe un análisis que la Administración debe realizar al emitir un acto. Este análisis contempla principalmente el objetivo perseguido y los aspectos que deben evaluarse, a saber:

- a) La legalidad de la restricción;
- b) El fin que se busca con la restricción y la idoneidad de las medidas adoptadas para alcanzar dicho fin;
- c) La necesidad de la restricción; y
- d) La estricta proporcionalidad de la medida, es decir, que se garantice de manera amplia un derecho sin que ello implique perjudicar de manera desproporcionada otro derecho.⁵

Criterios de la proporcionalidad:

- Adecuación: la medida debe ser apta para alcanzar el fin.
- Necesidad: no debe existir otra opción menos restrictiva.

⁵ Sentencia de 12 de abril de 2017. Proceso: Nulidad. Magistrado: Abel Augusto Zamorano.

- Proporcionalidad en sentido estricto: el beneficio debe superar los daños o restricciones ocasionados.

Importancia:

- Limita el ejercicio del poder discrecional, garantizando un equilibrio entre intereses en conflicto.
- Protege derechos fundamentales frente a decisiones administrativas.

Motivación suficiente

Como hemos mencionado anteriormente, la motivación suficiente obliga a la Administración a fundamentar adecuadamente sus decisiones, proporcionando razones claras y comprensibles que faciliten su control y revisión.

Importancia:

- Facilita la transparencia y la responsabilidad.
- Permite a los administrados entender las razones de las decisiones.
- Es un requisito de legalidad y derechos de defensa.

Aplicación:

- Decisiones escritas con fundamentos precisos.
- Justificación de las razones y circunstancias que llevaron a la resolución.

En conclusión, estos principios reflejan la tendencia actual del derecho administrativo hacia una gestión pública más ética, responsable y respetuosa de los derechos individuales y colectivos. La integración de la transparencia, razonabilidad, juicio de proporcionalidad y motivación suficiente, contribuye a un marco normativo que busca limitar el poder discrecional, promover la confianza ciudadana y garantizar decisiones administrativas justas y fundamentadas.

5.2. La protección de derechos fundamentales en el proceso administrativo

En el ámbito del proceso administrativo, la protección de los derechos fundamentales es esencial para garantizar que los particulares puedan hacer valer sus derechos frente a las actuaciones administrativas. Estos derechos incluyen, entre otros, el derecho a la igualdad, al debido proceso, a la defensa, a la información, y a la no discriminación. La protección de estos derechos se realiza a través de mecanismos como recursos administrativos, acciones constitucionales (como el amparo), y principios que aseguren la legalidad y la justicia en los procedimientos administrativos. La finalidad es evitar arbitrariedades, asegurar la legalidad de las decisiones administrativas y salvaguardar la dignidad y los derechos de las personas involucradas.

5.3. El debido proceso y su relación con la motivación

El debido proceso es un principio fundamental que garantiza que toda actuación administrativa se realice respetando ciertas reglas y garantías mínimas, entre ellas, por ejemplo, la igualdad de las partes y la decisión fundada. La motivación de las decisiones administrativas es un componente clave del debido proceso, ya que consiste en explicar las razones que llevaron a la autoridad a tomar determinada resolución.

La motivación permite la transparencia, facilita la revisión de las decisiones y asegura que estas se basen en hechos y en la ley, evitando decisiones arbitrarias y promoviendo la confianza en la administración pública. Sin una adecuada motivación, el proceso administrativo puede vulnerar derechos fundamentales y carecer del carácter justo que exige el debido proceso.

6. Análisis de la motivación en los actos de destitución.

6.1. Requisitos y elementos de una motivación adecuada

En Panamá, las decisiones administrativas deben estar debidamente fundamentadas, es decir, deben basarse en hechos concretos y en la normativa aplicable. La fundamentación permite comprender las razones que llevaron a la autoridad a tomar determinada decisión, garantizando la legalidad y el respeto a los derechos de las partes involucradas. Además, la falta de fundamentación puede ser motivo de nulidad de la decisión, ya que viola principios básicos del debido proceso y de la buena administración.

En el contexto panameño, una motivación adecuada debe cumplir con ciertos requisitos y elementos esenciales:

- a) Fundamentación en hechos concretos: la decisión debe basarse en hechos verificables, precisos y documentados que demuestren la causa de la destitución.
- b) Aplicación de la normativa vigente: la motivación debe referirse a las normas jurídicas que sustentan la decisión, garantizando que la destitución se ajuste a la legalidad.
- c) Claridad y precisión: la exposición de las razones debe ser comprensible, evitando ambigüedades que puedan generar dudas sobre la legitimidad del acto.
- d) Relación causal: debe establecerse una relación lógica entre los hechos constatados y la decisión adoptada, demostrando que la destitución no es arbitraria.
- e) Respeto a los derechos fundamentales: la motivación debe considerar los derechos constitucionales y convencionales, evitando vulneraciones al debido proceso.

6.2. Jurisprudencia relevante: análisis sucinto de fallos de la Sala Tercera y estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)

Los casos como Tristán Donoso vs. Panamá o Ricardo Baena y otros vs. Panamá son pilares sobre la motivación y el debido proceso que la Sala Tercera panameña cita constantemente. A continuación, presentamos un extracto de la ficha técnica del caso Tristán Donoso vs Panamá: La motivación del fallo de la Corte Suprema de Justicia de Panamá (Caso Tristán Donoso)

152. En cuanto a lo alegado por los representantes sobre la falta de motivación de la sentencia respecto de la divulgación de la conversación telefónica, la Corte ha señalado que la motivación “es la exteriorización de la justificación razonada que permite llegar a una conclusión”. El deber de motivar las resoluciones es una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de los ciudadanos a ser juzgados por las razones que el Derecho suministra, y otorga credibilidad de las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática.

153. El Tribunal ha resaltado que las decisiones que adopten los órganos internos, que puedan afectar derechos humanos, deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias. En este sentido, la argumentación de un fallo debe mostrar que han sido debidamente tomados en cuenta los alegatos de las partes y que el conjunto de pruebas ha sido analizado. Asimismo, la motivación demuestra a las partes que éstas han sido oídas y, en aquellos casos en que las decisiones son recurribles, les proporciona la posibilidad de criticar la resolución y lograr un nuevo examen de la cuestión ante las instancias superiores. Por

todo ello, el deber de motivación es una de las “debidas garantías” incluidas en el artículo 8.1 de la Convención para salvaguardar el derecho a un debido proceso.

154. La Corte ha precisado que el deber de motivar no exige una respuesta detallada a todo argumento de las partes, sino que puede variar según la naturaleza de la decisión, y que corresponde analizar en cada caso si dicha garantía ha sido satisfecha. (...)

157. El Tribunal considera que la Corte Suprema de Justicia debió motivar su decisión respecto del planteamiento de la divulgación de la conversación telefónica, y en caso de entender que había existido la misma, como surge de la decisión, establecer las razones por las cuales ese hecho se subsumía o no en una norma penal y, en su caso, analizar las responsabilidades correspondientes. Por consiguiente, la Corte considera que el Estado incumplió con su deber de motivar la decisión sobre la divulgación de la conversación telefónica, violando con ello las “debidas garantías” ordenadas en el artículo 8.1 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de la misma, en perjuicio del señor Santander Tristán Donoso.

Proceso administrativo (Caso Ricardo Baena y otros vs Panamá)

126. En cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. Es importante que la actuación de la administración se encuentre regulada, y ésta no puede invocar el orden público para reducir discrecionalmente las garantías de los administrados. (...)

127. Es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier otro procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas.

129. La justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo proceso disciplinario, y los Estados no pueden sustraerse de esta obligación argumentando que no se aplican las debidas garantías del artículo 8 de la Convención Americana en el caso de sanciones disciplinarias y no penales. Permitirle a los Estados dicha interpretación equivaldría a dejar a su libre voluntad la aplicación o no del derecho de toda persona a un debido proceso.

130. Los directores generales y las juntas directivas de las empresas estatales no son jueces o tribunales en un sentido estricto; sin embargo, en el presente caso las decisiones adoptadas por ellos afectaron derechos de los trabajadores, por lo que resultaba indispensable que dichas autoridades cumplieran con lo estipulado en el artículo 8 de la Convención. (...)

131. Pese a que el Estado alegó que en Panamá no existía carrera administrativa al momento de los hechos del caso (diciembre de 1990) y que, en consecuencia, regía la discrecionalidad administrativa con base en la cual se permitía el libre nombramiento y remoción de los funcionarios públicos, este Tribunal considera que en cualquier circunstancia en que se imponga una sanción administrativa a un trabajador debe resguardarse el debido proceso legal. (...)

133. Las víctimas de esta causa no fueron sometidas a un procedimiento administrativo previo a la sanción de destitución. (...)

134. No escapa a la Corte que los despidos, efectuados sin las garantías del artículo 8 de la Convención, tuvieron graves consecuencias socioeconómicas para las personas despedidas y sus familiares y dependientes, tales como la pérdida de ingresos y la disminución del patrón de vida. No cabe duda que, al aplicar una sanción con tan graves consecuencias, el Estado debió garantizar al trabajador un debido proceso con las garantías contempladas en la Convención Americana.

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha enfatizado que toda decisión que afecte derechos o intereses legítimos debe estar debidamente motivada, resaltando la importancia de la transparencia y la fundamentación para evitar decisiones arbitrarias o discriminatorias.

Estos fallos refuerzan la necesidad de que las decisiones de destitución en Panamá cumplan con los requisitos de motivación, garantizando un equilibrio entre la autoridad administrativa y la protección de los derechos fundamentales.

La jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia de Panamá ha sido fundamental en el desarrollo del estándar sobre la motivación y el debido proceso en actos de destitución.

Los emblemáticos casos como Tristán Donoso vs. Panamá y Baena Ricardo y otros vs. Panamá han establecido que:

- La motivación debe ser explícita, fundamentada y suficiente para permitir el control judicial y la defensa del afectado.
- La falta de motivación adecuada puede

constituir una violación del derecho a la protección judicial y al debido proceso, llevando a la nulidad del acto administrativo.

6.3. Problemas y desafíos actuales

Actualmente, en Panamá, la motivación en los actos de destitución enfrenta varios problemas y desafíos que afectan la transparencia y la legitimidad de las decisiones administrativas:

- a) Insuficiente fundamentación: en algunos casos, las decisiones carecen de una exposición clara y concreta de los hechos y las normas aplicadas, lo que puede derivar en nulidades o cuestionamientos judiciales.
- b) Arbitraria o sesgada motivación: la falta de objetividad o la existencia de motivaciones superficiales puede generar percepciones de arbitrariedad, afectando la confianza en la administración pública.
- c) La carga de prueba y la evidencia: la dificultad para recopilar y presentar evidencia suficiente que respalde la decisión puede limitar la correcta fundamentación.
- d) La capacitación de los funcionarios: la necesidad de fortalecer la formación en derechos y principios del debido proceso para quienes toman decisiones administrativas.
- e) Influencias externas: en algunos casos, las decisiones pueden estar influenciadas por factores externos, comprometiendo la imparcialidad y la objetividad.
- f) Adaptación a estándares internacionales: la necesidad de armonizar las prácticas nacionales con los estándares internacionales de derechos humanos, especialmente en materia de motivación y debido proceso.

En conclusión, mejorar la motivación en los actos de destitución en Panamá requiere fortalecer

los requisitos de fundamentación, promover una cultura de transparencia y capacitación, y garantizar que las decisiones administrativas respeten los derechos fundamentales, en línea con los estándares jurisprudenciales nacionales e internacionales.

7. Implicaciones para la gestión del capital humano en la administración pública

El tema de las implicaciones para la gestión del capital humano en la administración pública, específicamente en relación con la motivación como garantía del debido proceso en los actos de destitución, presenta diversos retos y consideraciones en el contexto del derecho administrativo panameño.

La necesidad de mantener un equilibrio entre la autoridad administrativa y los derechos de los servidores públicos requiere de procedimientos claros y motivados que prevengan arbitrariedades. La motivación suficiente y eficaz puede contribuir a reducir conflictos laborales, mejorar la percepción de justicia y fortalecer la ética en la gestión pública. La adaptación y actualización de la normativa para asegurar que los actos de destitución sean suficientemente motivados y respeten el debido proceso.

Para que sea una realidad, la capacitación de los funcionarios encargados de tomar decisiones es fundamental para garantizar una correcta motivación en los actos administrativos con la implementación de mecanismos que permitan la revisión y control de los actos de destitución, asegurando la coherencia con el marco legal y los derechos del servidor público.

En resumen, la motivación en los actos de destitución en la administración pública panameña es una garantía esencial del debido proceso

que tiene implicaciones directas en la gestión del capital humano. Asegurar procedimientos motivados y transparentes contribuye a fortalecer la institucionalidad, la confianza pública y el respeto por los derechos de los servidores públicos.

7.1. Impacto en los derechos laborales y en la buena administración

La gestión del capital humano en la administración pública debe equilibrar la protección de los derechos laborales con la eficiencia y transparencia. La garantía de derechos laborales, como condiciones justas de trabajo, estabilidad y participación, contribuye a una fuerza laboral motivada y comprometida, lo que a su vez mejora la calidad de los servicios públicos y fortalece la confianza ciudadana.

La buena administración requiere también mecanismos que aseguren la meritocracia, la transparencia en los procesos de selección y evaluación, y la protección de los derechos laborales frente a posibles abusos o prácticas arbitrarias.

7.2. La motivación como herramienta de control y transparencia

La motivación de los actos administrativos de destitución es fundamental para garantizar la transparencia y el control en la administración pública. Se considera un elemento esencial al momento de proferir un acto administrativo, ya que no solo cumple con exigencias legales, sino que también promueve la confianza y legitimidad de la administración ante los ciudadanos. La falta de motivación en estos actos puede resultar en la nulidad de pleno derecho, lo que implica que el acto administrativo no tiene validez y no puede ser considerado como un acto válido. Por

lo tanto, es crucial que los actos administrativos de destitución estén debidamente motivados para asegurar que se basen en razones claras y fundamentadas, lo que facilita el control judicial y la revisión de los actos, asegurando que no se basen en arbitrariedades⁶.

8. Propuestas y buenas prácticas

En el contexto actual, donde los desafíos y demandas sociales son cada vez mayores, fortalecer la motivación de los actos administrativos en las instituciones públicas se vuelve imprescindible para promover una cultura organizacional positiva y resiliente.

8.1. Recomendaciones para fortalecer la motivación: hacia un protocolo de motivación reforzada en la gestión pública

Implicaciones prácticas:

- La necesidad de documentar de manera clara y detallada las causas de la destitución.
- La importancia de ofrecer al servidor público la oportunidad de presentar sus argumentos y defensas antes de tomar la decisión final.
- La evaluación periódica de los procedimientos internos para garantizar que la motivación y el debido proceso sean efectivamente respetados.

Hacia un Protocolo jurídico de motivación reforzada en la gestión pública:

1. Fundamentar legal y éticamente los actos de destitución

Asegurar que cada acto de destitución esté claramente motivado en base a hechos objetivos, evidencias sólidas y en cumplimiento de la normativa vigente, promoviendo transparencia y justicia en el proceso.

2. Incluir motivaciones claras y detalladas

Redactar las resoluciones de destitución con explicaciones precisas sobre las causas, impactos y fundamentos jurídicos, evitando formatos genéricos, para fortalecer la percepción de legitimidad y respeto hacia los derechos del servidor público.

3. Capacitar a los servidores públicos y funcionarios jurisdiccionales

Implementar programas de formación en motivación y ética administrativa, resaltando la importancia de un actuar motivado, justo y transparente en la toma de decisiones disciplinarias.

4. Establecer mecanismos de consulta y participación

Permitir la participación del servidor afectado mediante recursos u otros medios para la resolución de conflictos, promoviendo su derecho a ser escuchado y a presentar sus argumentos, lo que refuerza la motivación y la percepción de justicia.

5. Desarrollar un protocolo de motivación reforzada

Crear un documento normativo que sirva como guía para la elaboración de motivaciones en actos administrativos, estableciendo criterios claros, fases y buenas prácticas para garantizar una motivación sólida, coherente y jurídicamente sustentada.

6. Promover la cultura del diálogo y la transparencia

Fomentar una comunicación abierta y respetuosa durante todo el proceso, explicando las razones y consecuencias de la destitución, para reducir la percepción de arbitrariedad y fortalecer la confianza institucional.

7. Implementar supervisiones y auditorías internas

Realizar revisiones periódicas de los actos de destitución para verificar la calidad y consistencia de las motivaciones, asegurando el cumplimiento de los principios de motivación reforzada y justicia administrativa.

⁶ Sentencia de 17 de septiembre de 2015. Registro Judicial, septiembre de 2015, p. 1038.

8. Fomentar la resiliencia y cultura organizacional positiva

Desarrollar programas que fortalezcan el compromiso y bienestar institucional, de modo que las decisiones difíciles como la destitución se contextualicen en un entorno que valore la justicia, la ética y el respeto.

9. Utilizar tecnologías para documentar y rastrear las motivaciones

Implementar plataformas digitales que permitan registrar, gestionar y hacer seguimiento de las motivaciones de los actos administrativos, facilitando la transparencia y la rendición de cuentas.

10. Revisar y actualizar regularmente el protocolo

Mantener el protocolo de motivación reforzada en constante revisión, incorporando buenas prácticas, cambios normativos y experiencias institucionales para garantizar su eficacia y pertinencia.

Estas recomendaciones buscan fortalecer la motivación en los actos de destitución, garantizando que sean justos, transparentes y jurídicamente sólidos, contribuyendo así a una gestión pública ética, responsable y orientada a la confianza social.

9. Breves consideraciones sobre los cambios normativos en la Ley de Procedimiento Administrativo General y la Ley de Carrera Administrativa

Se hace importante abordar brevemente los cambios normativos que impactarán estas dos normativas fundamentales que inciden en los actos de destitución en la administración pública.

En cuanto a la Ley de Procedimiento Administrativo General, se aborda el problema persistente relacionado con la insuficiente motivación de los actos administrativos, dejando al administrado en una posición de indefensión

frente al ejercicio del poder público⁷.

Se incorpora en el glosario el término motivación:

Artículo 123. *Motivación. El servidor público encargado de resolver expondrá razonadamente, en la decisión, el examen de los elementos probatorios y el mérito que les corresponda, mediante resolución motivada y de acuerdo con la ley.*

Artículo 130. *Elementos esenciales. Todo acto administrativo deberá contener lo siguiente:*

...

5. *Motivación. Comprende el conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión y demás elementos contenidos en la presente ley.*

Se refuerza de manera expresa el deber de motivación del acto administrativo, ampliando los supuestos en los que resulta obligatoria e incorporando, de forma inequívoca, los actos de naturaleza discrecional, conforme al desarrollo sostenido de la jurisprudencia de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

De forma general, se desarrolla lo relativo a la motivación del acto administrativo

Artículo 135. *Resolución decisoria. La resolución que decida una instancia o un recurso decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del expediente, que sean indispensables para su emisión.*

La aceptación de informes o dictámenes servirá de motivación de la resolución cuando se incorporen al texto de ella.

⁷ Proyecto de Ley 497 Que regula el procedimiento administrativo general y subroga disposiciones del Libro II de la Ley 38 de 31 de julio de 2000.

Artículo 136. *Obligatoriedad de la motivación. Serán motivados, con sucinta referencia a los hechos y fundamentos de derecho, los siguientes actos:*

1. *Los que afecten derechos subjetivos.*
2. *Los que resuelvan recursos.*
3. *Los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes de idéntica naturaleza o del dictamen de organismos consultivos.*
4. *Las resoluciones que decidan el proceso en el fondo y aquellas de mero trámite que, directa o indirectamente, impliquen una decisión, pongan término al proceso o impidan su continuación.*
5. *Los actos discrecionales de la administración.*
6. *Cuando así se disponga expresamente por la ley.*

Artículo 137. *Nulidad absoluta. La falta de motivación de un acto administrativo constituye una violación al principio del debido proceso y se incurrirá en un vicio de nulidad absoluta.*

En este punto, se introduce una consecuencia jurídica de especial relevancia: la ausencia de una motivación suficiente constituye una vulneración directa del debido proceso y conlleva la nulidad absoluta del acto. Con ello, se procura erradicar de forma definitiva la práctica viciada de resoluciones estandarizadas carentes de una adecuada exposición de las razones de hecho y de derecho que sustentan la decisión, imponiendo al funcionario el deber de realizar un ejercicio intelectual serio, razonado y transparente.

Por otro lado, el Proyecto de Carrera Administrativa, en su exposición de motivos indica que de acuerdo al diagnóstico del servicio civil realizado por el Banco Interamericano

de Desarrollo (BID) en el año 2023, señala un preocupante retroceso en el desarrollo de la gestión del recurso humano, con altos márgenes de discrecionalidad en las decisiones de personal⁸, por lo que se hace urgente la actualización normativa.

El proyecto de ley define servidor público en el glosario, omitiendo el término desvinculación, que tiene otras connotaciones:

34. Servidor público: Es la persona nombrada eventual o permanente en cargos del Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los municipios, entidades autónomas o semiautónomas, empresas públicas donde el Estado sea dueño de la mayoría del capital accionario y, en general, el que perciba remuneración del Estado.

35. Servidor público de carrera administrativa: Persona que ha ingresado a la Carrera Administrativa cumpliendo con los procedimientos establecidos en esta Ley y ha adquirido la condición de permanencia en el cargo. Dicha permanencia implica estabilidad laboral, la cual se mantiene sujeta al cumplimiento de deberes legales, éticos y funcionales, incluyendo la obtención de resultados satisfactorios en las evaluaciones de desempeño, conforme a lo establecido en esta Ley.

37. Servidor público de libre nombramiento y remoción: Persona designada discrecionalmente en un cargo de confianza o asesoría, cuya permanencia depende de la confianza del superior inmediato. Comprende a aquellos que trabajan como personal de secretaría, asesoría, asistencia o de servicio inmediatamente adscritos a la autoridad nominadora y que, por la naturaleza de su función, están sujetos a que su nombramiento este fundado en la confianza

⁸ Proyecto de Ley 390 de Carrera Administrativa.

de sus superiores y a que la pérdida de dicha confianza acarree la remoción del puesto que ocupan. Tal condición debe plasmarse expresamente en el Acta de Toma de Posesión del Cargo.

La definición contenida en la Ley 9 de 1994 es más general y abarca a todos los que reciben remuneración del Estado en cargos públicos a diferencia de la definición de servidor público contenida en el Proyecto de Ley 390 que es más específica, incluyendo también a las personas en empresas públicas donde el Estado es dueño mayoritario y distinguiendo claramente entre nombramientos eventuales y permanentes en diversos cargos públicos.

El proyecto de ley define el término destitución en el glosario, omitiendo el término desvinculación, que tiene otras connotaciones:

Artículo 4. *Los siguientes términos utilizados en esta Ley y sus reglamentos deben ser entendidos de conformidad con el presente glosario:*

Destitución: *Es la terminación inmediata de la relación laboral de un servidor público, aplicada por la autoridad nominadora sin necesidad de agotar el proceso progresivo de sanciones disciplinarias, cuando se verifiquen faltas graves establecidas en la Ley de Carrera Administrativa y/o en el reglamento interno institucional.*

Artículo 186. *La destitución solo puede ser aplicada por la respectiva autoridad nominadora y debe aplicarse cuando se ha hecho uso progresivo de las sanciones establecidas en el régimen disciplinario.*

Son causales de destitución, la reincidencia en el incumplimiento de los deberes, en la violación de los derechos o en las prohibiciones contempladas en esta Ley.

En cuanto al término destitución, el proyecto de ley refiere la “terminación inmediata” de la relación laboral, aplicada por la autoridad nominadora sin necesidad de seguir un proceso progresivo. Es decir, es una acción rápida, generalmente en casos de faltas graves, siendo una acción discrecional de la autoridad nominadora.

Pero se hace importante señalar que el proyecto de Ley 390 en su artículo 186, busca equilibrar la autoridad disciplinaria con garantías del debido proceso, estableciendo que la destitución es una medida de última instancia, condicionada a un proceso de sanciones progresivas y solo en casos de reincidencia en conductas graves. La especificación de causales claras aporta transparencia y seguridad jurídica, permitiendo que los funcionarios conozcan con precisión las conductas que pueden derivar en su destitución. Además, el enfoque en la autoridad nominadora refuerza la necesidad de que la decisión sea tomada por la instancia adecuada, fortaleciendo la legalidad y evitando arbitrariedades.

10. Conclusiones

La motivación de los actos administrativos, especialmente en los procesos de destitución de servidores públicos, es un requisito fundamental que garantiza el respeto al debido proceso, la legalidad y la transparencia en la gestión pública, fortaleciendo la legitimidad de las decisiones y la protección de derechos fundamentales.

La distinción entre destitución y desvinculación, así como su correcta fundamentación, es esencial para asegurar que las decisiones administrativas no vulneren principios constitucionales ni derechos laborales, promoviendo una gestión basada en criterios objetivos y legales.

La normativa panameña, respaldada por principios constitucionales como la legalidad, el

debido proceso y la motivación, exige que las decisiones de destitución estén debidamente justificadas, con fundamentos claros, precisos y suficientes, adaptados a las circunstancias particulares del caso.

La jurisprudencia nacional e internacional enfatiza que la falta de motivación adecuada puede dar lugar a la nulidad del acto administrativo y a la vulneración de derechos, por lo que la adecuada fundamentación es clave para evitar arbitrariedades y garantizar la justicia administrativa.

La incorporación de principios modernos del derecho administrativo, como la transparencia, la razonabilidad y el juicio de proporcionalidad, refuerza la necesidad de decisiones motivadas, responsables y fundamentadas en evidencias, promoviendo una cultura institucional ética y responsable.

La protección de derechos fundamentales en el proceso administrativo, mediante mecanismos de control y recursos, contribuye a prevenir abusos y arbitrariedades, asegurando que las decisiones de destitución respeten los derechos a la defensa, igualdad y debido proceso.

La implementación de buenas prácticas, como la capacitación de funcionarios, el uso de tecnologías y la elaboración de protocolos de motivación reforzada, permite fortalecer la calidad, coherencia y transparencia en las decisiones administrativas.

En conclusión, la motivación adecuada en los actos administrativos de destitución es crucial para mantener la legitimidad del Estado de Derecho, proteger los derechos laborales y fortalecer la relación de confianza entre el ciudadano y el Estado, promoviendo una gestión

pública ética, transparente y responsable. Sin embargo, los retos incluyen garantizar motivaciones claras, evitar arbitrariedades, balancear la transparencia con la confidencialidad y fortalecer la capacitación de las autoridades. Superar estos desafíos es fundamental para consolidar un Estado de Derecho que respete los derechos de los servidores públicos y fortalezca la confianza en la administración pública.

11. Bibliografía

- Constitución Política de la República de Panamá.
- Ley 9 de 20 de junio de 1994 Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa.
- Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018 que adopta el texto único de la Ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de 2017.
- Jurisprudencia Sistematizada Contencioso Administrativa, Sala III de la Corte Suprema de Justicia de la Procuraduría de la Administración Panamá. www.jurisis.procuraduria-admon.gob.pa
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ficha Técnica: Tristán Donoso vs. Panamá. https://corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=253&lang=es
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ficha Técnica: Ricardo Baena y otros vs Panamá. http://corteidh.or.cr/ver_ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=222&lang=es
- Devis Echandía H. (1993). Teoría General del Proceso, Tercera Edición, Editorial Universidad, Buenos Aires, Argentina.
- DIGECA (2005). Manual de Procedimientos

Técnicos de acciones de Recursos Humanos,
Ministerio de la Presidencia, Panamá.

-Proyecto de Ley 497 Que regula el procedimiento
administrativo general y subroga disposiciones
del Libro II de la Ley 38 de 31 de julio de 2000
de 26 de enero de 2026.

-Proyecto de Ley 390 de Carrera Administrativa

-Fraga, G. (2000). Derecho Administrativo, 40^a
edición, Edición revisada y actualizada por
Manuel Fraga, Editorial Porrúa, México.

-Marienhoff, M. (2003). Tratado de Derecho
Administrativo, Tomo II, Cuarta Edición,
Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires.

-Pachón, C. (2008). Empleo y Carrera
Administrativa, Editorial Nueva Legislación
SAS, Bogotá, Colombia.

-Benavides, V. (2012). Compendio de Derecho
Público Panameño, Ediciones Jurídicas Andrés
Morales, Bogotá, Colombia.

-Bernal, M. (2013). Manual de Derecho
Administrativo Panameño, Litho Editorial Chen,
S.A., Panamá.

-Gordillo, A. (2017) Tratado de Derecho
Administrativo, Fundación de Derecho
Administrativo, Buenos Aires, Argentina.

-Santofimio, J. (2017). Compendio de Derecho
Administrativo, Universidad Externado de
Colombia.

-Rodríguez, L. (2021). Derecho Administrativo
General y Colombiano, Editorial Temis, Bogotá,

Deberes, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos de Panamá

Fotis J. Antoniw R.

Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá.



Contenido

. Definición y clasificación del servidor público. 2. Marco normativo de deberes y obligaciones del servidor público. 2.1. Fundamento constitucional. 2.2. Deberes generales (Ley 9 de 1994 modificada por la Ley 23 de 2017). 3. Régimen de prohibiciones. 3.1. Prohibiciones al servidor público. 3.2. Prohibiciones a la autoridad. 4. Normativas especiales y ética. 4.1. Ley 42 de 1999 “Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad”, reformada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016. 4.2. Código Uniforme de Ética. 5. Incumplimiento de los deberes y obligaciones de los servidores públicos y el régimen disciplinario. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía consultada.

Resumen

En Panamá, la administración pública se rige por una relación jurídica que asigna deberes, obligaciones y prohibiciones a cada uno de los servidores públicos. En virtud de ello, el Estado ha implementado un marco normativo que abarca desde normas constitucionales hasta leyes especiales para lograr la conducta decorosa que esperan los administrados de los funcionarios públicos; y cuyo incumplimiento conlleva responsabilidades de índole civil, penal, patrimonial y hasta disciplinarias.

Abstract

In Panama, public administration is governed by a legal framework that assigns duties, obligations, and prohibitions to each public servant. Accordingly, the State has implemented a regulatory framework encompassing constitutional provisions and special laws to ensure the decorum expected of public officials by the public; failure to comply with this framework entails civil, criminal, financial, and even disciplinary liabilities.

Palabras claves

Servidor o funcionario público; deberes del funcionario público, obligaciones del funcionario público, prohibiciones del funcionario público; responsabilidad civil de los funcionarios públicos, responsabilidad penal de los funcionarios públicos, responsabilidad patrimonial de los funcionarios públicos, responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos, régimen disciplinario.

Keywords

Public servant or official; duties of the public official, obligations of the public official, prohibitions of the public official; civil liability of public officials, criminal liability of public officials, patrimonial liability of public officials, disciplinary liability of public officials, disciplinary regime.

1. Definición y clasificación del servidor público

En Panamá, la definición de servidor público es de rango constitucional. Se consideran como tales a las “personas nombradas temporal o permanentemente en cargos de los Órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los Municipios, entidades autónomas o semiautónomas, y en general, las que perciban remuneración del Estado¹.

Del Texto Único de la Ley 9 de 1994 modificado por la Ley 23 de 2017, los servidores públicos se clasifican en:

- **Servidores de Carrera:** incorporados mediante el sistema de méritos a las carreras que contempla la Constitución, las leyes y los que han sido ingresados a través de la Ley 9 de 1994 modificada por la Ley 23 de 2017².
- **Servidores que no son de carrera:** son aquellos denominados a través de un numerus clausus:
 - Los de cargos de elección popular, siendo aquellos que en virtud del sufragio popular ejercen una función pública³,
 - Personal de libre nombramiento y remoción: siendo 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 ocupan⁴,
 - Nombramientos regulados por la Constitución: siendo aquellos cuyo proceso de nombramiento

se encuentra descrito en la Constitución de la República de Panamá, como el caso de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Electoral, los Ministros de Estado, el Procurador General de la Nación, el Procurador de la Administración, el Contralor General de la República, el Subcontralor General de la República, el Fiscal General Electoral y sus respectivos suplentes⁵,

- **Servidores de selección:** siendo aquellos que cumpliendo con los requisitos mínimos establecidos en la Constitución Política y en la ley; como es el caso de los directores y subdirectores generales de las entidades descentralizadas nombrados discrecionalmente por el Órgano Ejecutivo y ratificados por la Asamblea Nacional, o alguna de sus comisiones Permanentes, por el periodo establecido por la ley, dichos funcionarios no podrán ocupar sus cargos ni ejercer sus funciones hasta que sean ratificados. También son considerados como servidores públicos de selección aquellos ratificado por la Junta Técnica de Carrera Administrativa⁶,
- **En periodo de prueba:** siendo aquellos que aspiran a ingresar a la Carrera Administrativa, desde su nombramiento en un puesto público y hasta la evaluación, que determinará en un plazo restablecido, la adquisición de la condición de servidor público de Carrera Administrativa y⁷,
- **Personal eventual para funciones temporales:** son aquellos que cumplen funciones en puestos públicos temporales⁸.

2. Marco Normativo de deberes y obligaciones del servidor público

La conducta de todo servidor público debe ser decorosa y ajustarse a los principios que establece la constitución y la ley.

¹ Título XI, artículo 299 de la Constitución Política de la República de Panamá

² Números 45 y 46, del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 modificada por la Ley 23 de 2017

³ El numeral 48 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 modificada por la Ley 23 de 2017

⁴ El numeral 49 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 modificada por la Ley 23 de 2017.

⁵ El numeral 50 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 modificada por la Ley 23 de 2017.

⁶ El numeral 51 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 modificada por la Ley 23 de 2017.

⁷ El numeral 52 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 modificada por la Ley 23 de 2017.

⁸ El numeral 53 del artículo 2 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 modificada por la Ley 23 de 2017.

2.1. Fundamento constitucional

El tema de los deberes y prohibiciones de los servidores públicos es de rango constitucional, así encontramos:

Art. 302: “Los deberes y derechos de los servidores públicos, así como los principios para los nombramientos, ascensos, suspensiones, traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones serán determinados por la Ley.

(...)

Los servidores públicos están obligados a desempeñar personalmente sus funciones a las que dedicarán el máximo de sus capacidades y percibirán por las mismas una remuneración.”

Del artículo se desprende que el servidor público tiene la obligación de desempeñar personalmente las funciones designadas con el máximo de su capacidad.

Art. 303: *Los servidores públicos no podrán percibir dos o más sueldos pagados por el Estado, salvo los casos especiales que determine la Ley, si desempeñar puestos con jornadas simultáneas de trabajo...*

Se desprende de la norma en cuestión que al servidor público se le prohíbe la percepción de dos o más sueldos provenientes del Estado, salvo excepciones legales.

Art. 304: *El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales Ordinarios y Especiales, el Procurador General de la Nación y el de la Administración, los Jueces, los Ministros de Estado, el Contralor General de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional, los Magistrados del Tribunal Electoral,*

los Magistrados del Tribunal de Cuentas, el Fiscal General Electoral, el Defensor del Pueblo, los Directores Generales, Gerentes o Jefes de Entidades Autónomas, los Directores Nacionales y Provinciales de los Servicios de Policía, empleados o funcionarios públicos de manejo conforme al Código Fiscal, deben presentar al inicio y al término de sus funciones una declaración jurada de su estado patrimonial, la cual deberán hacer mediante escritura pública, en un término de diez días hábiles a partir de la toma de posesión del cargo y diez días hábiles a partir de la separación...

Esta norma constitucional establece claramente la obligación a altos directivos del Estado de presentar una declaración jurada de su estado patrimonial al inicio y término de sus funciones.

Art. 309: *Los servidores públicos no podrán celebrar por sí mismos o por interpuestas personas, contratos con la entidad y organismos en que trabajen cuando éstos sean lucrativos y de carácter ajeno al servicio que prestan.*

La Constitución prohíbe al servidor público que celebre contratos lucrativos ajenos al servicio con la propia entidad donde labora.

2.2. Deberes generales (Ley 9 de 1994 modificada por la Ley 23 de 2017)

El artículo 144 detalla las obligaciones fundamentales de los servidores públicos, siendo estas:

- Realizar personalmente las funciones propias del cargo, con la intensidad, responsabilidad, honradez, prontitud, cuidado y eficiencia que sean compatibles con sus fuerzas, aptitudes, preparación y destreza, en el tiempo y lugar estipulado.
- Desempeñarse con conciencia ciudadana, honestidad y sentido de la misión social que

debe cumplir como tal.

- Asistir puntualmente al puesto de trabajo en condiciones psíquicas y físicas apropiadas para cumplir su labor.
- Observar los principios morales y normas éticas, como parámetros fundamentales de orientación para el desempeño de sus funciones.
- Cumplir y hacer cumplir las normas vigentes y las instrucciones provenientes de autoridad competente, a efecto de garantizar la seguridad y salud de los servidores públicos y los ciudadanos en general.
- Informar, de inmediato cualquier accidente o daño a la salud que sobrevenga durante la ejecución del trabajo, o en relación a este., así como los que puedan causar riesgo a la seguridad o salud.
- Evaluar a los subalternos con objetividad, atendiendo rigurosamente los parámetros establecidos.
- Acatar las órdenes e instrucciones emanadas de los superiores que dirijan o supervisen las actividades del servicio correspondiente, siempre que no contradigan los procedimientos establecidos en la ley y no atenten contra su honra y dignidad.
- Tratar con cortesía y amabilidad al público, superiores, compañeros y subalternos, empleando un vocabulario exento de expresiones despectivas o soeces.
- Notificar a las instancias correspondientes cualquier hecho comprobado que pueda desprestigiar, dañar o causar perjuicios a la Administración Pública.
- Atender los asuntos de su competencia dentro de los términos establecidos en la ley y los reglamentos.
- Cuidar, con la diligencia de un buen padre de familia, todos los bienes, útiles, materiales, herramientas, mobiliario y equipo confiados a su custodia, uso o administración.
- Garantizar la prestación de servicios mínimos, en los casos en que la Constitución y la ley otorguen el derecho a huelga y esta se dé.

- Resolver, dentro del término de treinta días después de efectuada la petición, consulta o queja hecha por cualquier ciudadano, siempre que esta se presente por escrito, en forma respetuosa y el servidor público sea el competente para ello.
- Guardar estricta reserva sobre la información o documentación que conozca por razón del desempeño de sus funciones, y que no esté destinada al conocimiento general.
- Trabajar tiempo extraordinario cuando su superior lo solicite, cuando por siniestro ocurrido o riesgo inminente se encuentren en peligro la vida de las personas o la existencia misma del centro de trabajo.
- Salvo instrucción superior en contrario y de acuerdo con los requisitos del cargo, asistir o mantenerse en el puesto de trabajo prestando el servicio en jornada extraordinaria hasta que llegue su reemplazo o concluya la gestión bajo su responsabilidad.
- Informar a su superior para que lo declare impedido de la atención de un trámite administrativo que atañe a los familiares del servidor público hasta el cuarto grado e consanguinidad o segundo de afinidad.
- Informar en el plazo oportuno en caso de que se participe de su supuesto de nepotismo sobreviviente, para que se tomen las medidas correctivas.
- Cumplir las normas vigentes de la Constitución, las leyes y los reglamentos.

De todas las normas enunciadas podemos destacar que el funcionario público debe realizar sus funciones con honradez, prontitud y eficiencia; observando los principios morales y las normas éticas. De igual manera debe tratar con cortesía al público en general y a sus compañeros de trabajo.

Podemos resaltar también la obligación de

guardar la estricta reserva sobre información confidencial e informar sobre los conflictos de interés o casos de nepotismo.

3. Régimen de prohibiciones

En cuanto al régimen de prohibiciones de los servidores públicos, el sistema legal establece una serie de límites tanto para el servidor público como para su autoridad nominadora.

3.1. Prohibiciones al servidor público

El artículo 145 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 modificado por la Ley 23 de 2017, establece las prohibiciones de los servidores públicos; siendo estas las siguientes:

- La exacción, cobro o descuento de cuotas o contribuciones para fines políticos a los servidores públicos aun a pretexto de que son voluntarias.
- Exigir la afiliación o renuncia a un determinado partido para poder optar a un puesto público o poder permanecer en este.
- Todo tipo de actividad proselitista o de propaganda política, tales como la fijación, colocación o distribución de anuncios o afiches a favor de candidatos a puesto de elección popular o partidos políticos, en las oficinas, dependencias y edificios públicos, así como el uso de emblemas, símbolos distintivos o imágenes de candidatos o partidos dentro de los edificios públicos.
- Ordenar a los subalternos la asistencia a actos políticos de cualquier naturaleza, utilizar con este fin vehículos o cualesquiera otros recursos del Estado o impedir la asistencia de los servidores públicos a este tipo de actos fuera de horas laborales.
- Favorecer, impedir o influir, de cualquier forma, en la afiliación o desafiliación de las asociaciones de servidores públicos.
- Alterar, retardar o negar injustificadamente el

trámite de asuntos, o la prestación del servicio que le corresponde, de acuerdo con las funciones de su cargo.

- Recibir pago o favores de particulares, como contribuciones o recompensas por la ejecución de acciones inherentes a su cargo.
- Dar trato de privilegio a los trámites de personas naturales o jurídicas de familiares que pretendan celebrar contratos con la Nación, o que soliciten o exploten concesiones administrativas, o que sean proveedores o contratistas.
- Presentarse al trabajo en estado de embriaguez o libar en horas de trabajo.
- Consumir drogas ilícitas o de abuso potencial.
- Abandonar el puesto de trabajo sin causa justificada y sin previo aviso al superior inmediato
- Atentar de palabra o, de hecho, contra la dignidad de los superiores, subalternos o compañeros.
- Incurrir en nepotismo.
- Incurrir en acoso sexual.
- Apropiarse ilegítimamente de materiales, equipo o valores de propiedad del Estado.
- Establecer fuero o privilegios personales o discriminación por razón de raza, nacimiento, clase social, sexo, religión o ideas políticas.
- Realizar o participar en huelgas prohibidas o declaradas ilegales, o incumplir con el requisito de servicios mínimos en las huelgas legales.
- Desobedecer los fallos judiciales, los laudos arbitrales y las decisiones administrativas provenientes de las autoridades competentes respectivas.
- Cobrar salario sin cumplir con su jornada de trabajo, salvo las excepciones contempladas en la Ley.

3.2. Prohibiciones a la autoridad

Estas prohibiciones están reguladas en el artículo 146 del Texto Único de la Ley 9 de 1994 modificada por la Ley 23 de 2017, siendo las siguientes:

- Despedir a los servidores públicos o tomar cualquier otra represalia contra ellos, para impedirles el auxilio de las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento y la aplicación de la ley o como consecuencia de demandarlo.
- Inducir o exigir a los servidores públicos la adquisición de artículos u la utilización de determinados servicios de establecimientos o de personas.
- Exigir o aceptar dinero, en especie o víveres de los servidores públicos, como gratificación para que se les admita en el cargo, o por cualquier otra concesión o privilegio que se relacione con las condiciones de trabajo en general.
- Obligar a los servidores públicos a que afilién o no a un determinado sindicato o asociación, o influir en sus decisiones políticas o convicciones religiosas.
- Obligar por cualquier medio a los servidores públicos retirarse del sindicato o de la asociación a que pertenezcan o a votar por determinada candidatura en las elecciones de directivos de esas organizaciones.
- Retener, por su sola voluntad, los objetos del servidor público como garantía, indemnización o por cualquier otro título
- Incumplir las medidas de seguridad, salud e higiene prescritas en la ley, en sus respectivos reglamentos y en las demás disposiciones legales.
- Exigir la realización de trabajos que pongan en peligro la salud o la vida de los servidores públicos.
- Deducir del salario de los servidores públicos alguna parte para fines no autorizados por la ley o cobrarles algún tipo de cuota a favor de algún tercero, sin el consentimiento expreso del afectado.
- Realizar actos de acoso sexual.
- Impedir o negarse a descontar las cuotas legalmente acordadas por la asociación de servidores públicos.
- Permitir que personas que no ejerzan o realicen funciones públicas perciban remuneración del

Estado en concepto de salario.

- Incurrir en acoso laboral.
- Despedir sin causa justificada servidores públicos en funciones a los que les falten dos años para jubilarse, que laboren en instituciones del Estado que pertenezcan o no a la Carrera Administrativa.
- Violar las prohibiciones contenidas en la presente Ley.
- Despedir a los servidores públicos que, al momento de la aplicación de la presente ley, demuestren que se encuentran padeciendo de enfermedades terminales, que están en proceso de recuperación o tratamiento de estas y que tienen discapacidad de cualquier índole.

Es importante resaltar que muchas instituciones del Estado contemplan, además, deberes y obligaciones adicionales establecidos dentro de su propia normativa interna, siendo el caso del Ministerio de Salud, que por medio de la Resolución Administrativa No. 026-REC./HUM. /DAL de 19 de marzo de 2001 que adopta su Reglamento Interno y contempla tres (3) deberes adicionales de los servidores públicos que no están en el Texto Único de la Ley 9 de 1994, siendo estos los siguientes:

Artículo 92: DE LOS DEBERES: *Son deberes de los servidores públicos en general los siguientes:*

1...

2..

...

21. *Asistir al lugar de trabajo vestido apropiadamente, sin ir en contra del orden y la moral pública o que se menoscabe el prestigio de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras.*

22. *Actualizar en la Oficina Institucional de Recursos humanos sus datos personales, de educación y otros de interés que deban*

reposar en su expediente personal.

23. Someterse a los exámenes médicos y de detección de drogas que requiera la Institución, de acuerdo al Programa que se establezca.⁹

En esta misma línea, se puede mencionar la Resolución No. OIRH-069 de 6 de febrero de 2012, por medio de la cual se adopta el reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras, que contempla un (1) deber adicional de los servidores públicos que laboran en esa institución, que no están contemplados en el Texto Único de la Ley 9 de 1994.; tal como se expone a continuación:

Artículo 93: DE LOS DEBERES: Son deberes de los servidores públicos en general los siguientes:

1...

2..

...

24. Asistir a los cursos, seminarios y demás actividades de adiestramiento que programe la Autoridad Nacional de Administración de Tierras y que haya sido previamente designado.¹⁰

4. Normativas especiales y ética

Los marcos jurídicos que regulan estos temas, contemplan deberes y obligaciones de los servidores públicos. Veamos de qué manera:

4.1. Ley 42 de 1999 “Por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad”, reformada por la Ley 15 de 31 de mayo de 2016

La Ley 42 de 1999 y sus reformas, contempla derechos a los servidores públicos con

discapacidad o con familiares que se encuentren en dicha condición, otorgando hasta 144 horas anuales para asistir a tratamientos médicos, al igual que asegurar la estabilidad laboral una vez que finalice el periodo de prueba.

Sin embargo, para obtener estos beneficios, el funcionario público tiene la obligación de solicitar con anticipación los permisos a su superior jerárquico, presentando con posterioridad las constancias de asistencias a los tratamientos y a las actividades. Obligando así a las oficinas de recursos humanos de las instituciones públicas o privadas abrir un apartado en el expediente del trabajador, para poder acreditar la discapacidad, llevando de esta manera el control de los permisos y horas agotadas; procedimiento que es regulado en el Decreto Ejecutivo 333 de 5 de diciembre de 201.

El Decreto Ejecutivo 333 de 2019, permite la extensión de estas 144 horas siempre que el funcionario público presente la certificación de su médico tratante que acredite la extensión de su tratamiento, y que el mismo sea analizado, evaluado y aprobado por la autoridad nominadora¹¹.

4.2. Código Uniforme de Ética

El Decreto Ejecutivo 246 de 15 de diciembre de 2004 dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central, al igual que en las entidades autónomas o semiautónomas, lo mismo que en empresas y sociedades con participación estatal mayoritaria.¹²

El Capítulo II de este Código de Ética contiene los principios generales de probidad, prudencia,

¹¹ El artículo 12 del Decreto Ejecutivo 333 de 5 de diciembre de 2019. Gaceta Oficial 28,917-A de 10 de diciembre de 2019.

¹² Publicado en Gaceta Oficial 25,199 de 20 de diciembre de 2004

⁹ https://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicacion-general/reglamento_interno_minsa021.pdf

¹⁰ Resolución N°OIRH-069 de 6 de febrero de 2012. Publicada en Gaceta Oficial 27,001-A de 26 de marzo de 2012.

justicia, templanza, idoneidad, responsabilidad, transparencia, igualdad, respeto, y liderazgo que debe desarrollar el funcionario público en el ejercicio de sus funciones.

El Capítulo III contiene los principios particulares que están enfocados en su propia persona como servidor público, siendo estos el tema de aptitud, capacitación, legalidad, evaluación, veracidad, discreción, declaración jurada patrimonial, obediencia, independencia de criterio, equidad, igualdad de trato, ejercicio adecuado del cargo, uso adecuado de los bienes del Estado, uso adecuado del tiempo de trabajo, colaboración, uso de información, obligación de denunciar, dignidad y decoro, honor, tolerancia y equilibrio al momento de desempeñar sus funciones.

También contempla, en el artículo 4, las prohibiciones generales del servidor público como el no deber, directa o indirectamente, otorgar, solicitar o aceptar regalos, beneficios, promesas u otras ventajas de los particulares u otros funcionarios.

Adicionalmente establece que el servidor público no debe, directa o indirectamente, ni para sí ni para terceros, solicitar, aceptar o admitir dinero, dádivas, beneficios, regalos, favores, promesas u otras ventajas en situaciones como para apresurar, retardar, hacer o dejar de hacer tareas

5. Incumplimiento de los deberes y obligaciones de los servidores públicos y el Régimen disciplinario

Todo funcionario público, independientemente de la institución a la que preste funciones, tiene que cumplir con los deberes y obligaciones del cargo que ocupe; su incumplimiento no solo conlleva responsabilidades civiles, penales y patrimoniales, sino también estará sujeto al régimen disciplinario que será gestionado por la

Oficina Institucional de Recursos Humanos de la institución donde labore; siempre respetando el derecho a la defensa.

Las normas y reglamentos antes citados, establecen que las faltas, según su impacto en la imagen pública, se clasifican en leves, graves y de máxima gravedad; al mismo tiempo contemplan una escala de sanciones disciplinarias, siendo estas:

- Amonestación verbal: que consiste en el llamado de atención en privado.
- Amonestación escrita: que consiste en el registro formal de la falta.
- Suspensión: que consiste en el retiro temporal sin goce de sueldo por faltas graves o reincidencia.
- Destitución: que consiste en la desvinculación permanente del cargo.

Es importante resaltar que, contra todas sanciones impuestas, el servidor público puede interponer recursos los recursos legales que correspondan, que por lo general son el de reconsideración y apelación para agotar la vía gubernativa.

6. Conclusiones

Analizadas las normativas que regulan los deberes, obligaciones y prohibiciones de los servidores públicos en Panamá, podemos llegar a las siguientes consideraciones finales:

- Los deberes, obligaciones y principios de los servidores públicos son de rango constitucional y se desarrollan a través del Texto Único de la Ley 9 de 1994, al igual que en cada reglamento interno de cada institución, garantizando que el ejercicio del poder público se encuentre regulado por las normas vigente.
- El incumplimiento de los deberes y obligaciones, al igual que realizar actos prohibidos por la ley, trae como consecuencia responsabilidades múltiples para el servidor público. Dependiendo

de la naturaleza del acto o falta realizada, el funcionario puede enfrentar consecuencias de tipo civil, penal, patrimonial y disciplinaria.

- Panamá ha logrado una evolución en su normativa interna logrando la igualdad de oportunidades, principalmente para las personas con discapacidad y sus familiares. Esto incluye derechos relacionados con la estabilidad laboral, igualdad de salario por la realización de las mismas tareas y sobre todo el permiso de hasta 144 horas anuales para que los funcionarios públicos puedan recibir tratamiento médico o que puedan acompañar a sus parientes a las citas médicas.
- El funcionario público al momento de ejercer su cargo se le exige la observancia de principios como la probidad, transparencia, honestidad y legalidad. El Código Uniforme de Ética al igual que los diferentes reglamentos internos institucionales refuerzan estos principios y prohíben conductas como la solicitud o aceptación de regalos para cumplir con sus funciones legales.
- Las sanciones por el incumplimiento de los deberes y las obligaciones de los funcionarios públicos no son impuestas por el libre albedrío de los superiores jerárquicos. Antes de su aplicación la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la Entidad debe realizar una investigación y permitir al servidor público ejercer su derecho de defensa. Por lo que la normativa proporciona los recursos legales (reconsideración y apelación) para agotar la vía gubernativa antes de acudir a la vía jurisdiccional.

7. Bibliografía Consultada

- Constitución Política de la República de Panamá
- Decreto Ejecutivo 696 de 28 de diciembre de 2018 “Que adopta el Texto Único de la Ley 9 de 1994, Que establece y regula la Carrera Administrativa, modificado por la Ley 23 de

2017” publicado en G.O. 28,729 de 11 de marzo de 2019.

- Resolución Administrativa No. 026-REC./HUM./DAL de 19 de marzo de 2001, “Que adopta el Reglamento interno del Ministerio de Salud” . https://www.minsa.gob.pa/sites/default/files/publicacion-general/reglamento_interno_minsa021.pdf
- Resolución N°OIRH-069 de 6 de febrero de 2012. por medio de la cual se adopta el reglamento Interno de la Autoridad Nacional de Administración de Tierras. Publicado en G.O. 27001-A de 26 de marzo de 2012.
- Decreto Ejecutivo No. 246 de 15 de diciembre de 2004, por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central. Publicado en G.O. 25199 de 20 de diciembre de 2004.
- 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” publicado en GO. 28046-B de 6 de junio de 2016
- Decreto Ejecutivo 333 de 5 de diciembre de 2019. “Que reglamenta la Ley 15 de 31 de mayo de 2016, que reforma la Ley 42 de 1999, por la cual se establece la equiparación de oportunidades para las personas con discapacidad, y se dicta otras disposiciones” publicado en GO. 28917-A de 10 de diciembre de 2019.



La buena administración pública, elemento esencial en la defensa jurídica del Estado



Jana K. Pinto

Abogada de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica
de la Procuraduría de la Administración.
<https://orcid.org/0009-0005-0476-9962>

Contenido

1. Introducción. 2. De la buena administración. 3. La defensa jurídica del Estado. 3.1. Fase preventiva. 3.1.1. La utilización de métodos alternos para la solución de conflictos. 3.1.2. Orientación y capacitación legal administrativa. 3.1.3. Consejería jurídica. 3.1.4. Vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos. 3.2. Defensa jurídica ante los tribunales. 4. Conclusión. 5. Bibliografía.

Resumen

La defensa jurídica del Estado en la República de Panamá, trasciende el ámbito judicial fundamentándose en el principio de buena administración pública como su primera etapa y herramienta preventiva. Esta defensa se divide en dos fases: una preventiva, que busca evitar conflictos mediante el apego a la legalidad, y una judicial, ejercida ante los tribunales.

La Procuraduría de la Administración desempeña un rol determinante en ambas etapas. En la preventiva, actúa a través de la consejería jurídica, la capacitación continua de los servidores públicos, la vigilancia de la conducta oficial y el impulso de métodos alternos de solución de conflictos, como la mediación. En la etapa judicial, representa al Estado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, labor que genera ahorros millonarios al erario.

Nuestro artículo concluye que una administración deficiente no solo vulnera derechos ciudadanos y garantías constitucionales, sino que aumenta la litigiosidad y dificulta la labor de los abogados defensores de los intereses del Estado, por falta de pruebas o deficiencias en la conformación de los expedientes administrativos. En definitiva, la buena administración garantiza la seguridad jurídica, optimiza los recursos nacionales y protege el patrimonio estatal frente a posibles condenas.

Abstract

The legal defense of the State in the Republic of Panama extends beyond the judicial sphere, grounded in the principle of good public administration as its first stage and preventive tool. This defense is divided into two phases: a preventive phase, which seeks to avoid conflicts through adherence to the law, and a judicial phase, carried out before the courts.

The Office of the Attorney General for Administrative Affairs plays a decisive role in both stages.

In the preventive stage, it acts through legal counsel, ongoing training of public servants, oversight of official conduct, and the promotion of alternative dispute resolution methods, such as mediation. In the judicial stage, it represents the State before the Third Chamber of the Supreme Court of Justice, a task that generates millions in savings for the treasury.

Our article concludes that poor administration not only violates citizens' rights and constitutional guarantees but also increases litigation and hinders the work of attorneys defending the State's interests, due to a lack of evidence or deficiencies in the preparation of administrative files. Ultimately, good administration guarantees legal certainty, optimizes national resources, and protects state assets against potential judgments.

Palabras claves

Buena administración pública, defensa jurídica del Estado, consejería jurídica, métodos alternos para la solución de conflictos, orientación legal, capacitación legal, vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos.

Keywords

Good public administration, legal defense of the state, legal counsel, alternative dispute resolution, legal guidance, legal training, oversight of the official conduct of public servants.

1. Introducción

La defensa jurídica del Estado comprende todas aquellas estrategias, políticas y normas que buscan proteger sus intereses, su soberanía y patrimonio; que serán aplicables por las autoridades correspondientes. Por ello, no debe entenderse la defensa jurídica del Estado, únicamente como aquella que se surte ante los tribunales y en las que forma parte alguna entidad estatal. Una efectiva defensa jurídica mantiene dos etapas, la primera, inicia con una buena administración pública, este último concepto entendido como un principio que debe regir todas las actuaciones de los servidores públicos, la segunda, corresponde a la surtida ante los tribunales nacionales e internacionales.

En nuestro país, la defensa jurídica del Estado corresponde primeramente al Ministerio Público, tal y como se encuentra previsto en el artículo 220 de la Constitución Política, evidenciándose del texto, además de la defensa ante los tribunales,

el carácter preventivo que, de la defensa, ha querido dejar el legislador, con la vigilancia de la conducta oficial de los funcionarios públicos y el servicio de consejeros jurídicos.

En cuanto a la Procuraduría de la Administración, de manera particular, la Ley 38 de 31 de julio de 2000¹ en su artículo 3, señala como misión de esta entidad, la defensa de los intereses nacionales y municipales y, en el artículo 5 del mismo cuerpo legal, se indican las funciones de la Procuraduría para la defensa del Estado ante la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia.

De igual forma, el artículo 6 de la referida Ley 38 de 2000, establece la forma en que se actuará de manera preventiva en la defensa jurídica del Estado, al señalar que corresponderá a la Procuraduría de la Administración, el servir de consejera jurídica a los funcionarios estatales, ofrecer capacitación legal, atender las quejas

¹ Actualmente se encuentran en la Asamblea Nacional los proyectos de ley N° 496 y 497, este último, regula el Procedimiento Administrativo General.

que contra los servidores públicos se presenten, así como desarrollar medios alternos para la solución de conflictos que surjan a lo interno de la Administración Pública, entre otros.

La Procuraduría de la Administración tiene entonces un papel determinante en la defensa jurídica, tanto en la etapa preventiva, como en la ejercida ante los tribunales nacionales y extranjeros, coadyuvando en el proceso todos los servidores públicos con el cumplimiento de sus deberes en apego al principio de estricta legalidad.

2. De la buena administración

Entre los autores no hay un acuerdo en cuanto a la naturaleza de la buena administración pública, entendida como un derecho y un principio. Para el autor Jaime Rodríguez-Arana, la buena administración pública “es un derecho de los ciudadanos, nada menos que un derecho fundamental, y, también, un principio de actuación administrativa. Los ciudadanos tienen derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la Administración. Y la Administración está obligada, en toda democracia, a distinguirse en su actuación cotidiana por su servicio objetivo al interés general.” (Rodríguez-Arana, 2013)

La buena administración pública, comprende entonces principios y normas que deben materializarse en una adecuada y pronta atención, garantizando que todos los procedimientos seguidos o realizados por los servidores públicos, mantienen un asidero legal cónsono con las políticas desarrolladas por el Estado, tendientes a velar por el respeto de los derechos humanos y las garantías constitucionales.

Este concepto de buena administración como derecho humano, si bien no ha sido adoptado

como tal en nuestro ordenamiento jurídico patrio, si es elemento esencial en otras latitudes, siendo el caso que, en la Unión Europea, ha sido reconocido como tal desde el año 2000 a través de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, estableciendo en su artículo 41 que:

Artículo 41. Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable...²

La buena administración se extiende más allá de recibir un trato equitativo y oportuno conforme al documento *in examine*, se compone de otros elementos esenciales, como lo son: el derecho a ser oído, el acceso al expediente respetando la debida confidencialidad y la motivación de los actos. De igual forma, se establece el derecho a la reparación de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones.

De los componentes recién citados podemos señalar que, todos ellos se encuentran dispersos en los diferentes cuerpos legales que regulan la administración pública en Panamá y recogidos además en la Ley 38 de 2000 en su artículo 34 como un principio de legalidad ampliado, por lo que, tal como ya expresáramos, si bien no se describe la buena administración pública como un derecho en nuestro ordenamiento legal, los principios y elementos que la deben constituir, ya se encuentran reconocidos en las diferentes normas que rigen las relaciones del Estado con la población.

Para una buena administración pública deben

² Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Niza, Año 2000.

converger entonces los principios regentes del Derecho Administrativo, políticas cónsonas con la realidad social del país y la correcta aplicación de los procesos y leyes por parte de los servidores públicos.

3. La defensa jurídica del Estado

Para profundizar en este análisis, resulta imperativo examinar el nexo de causalidad entre la gestión administrativa eficiente y la solidez de la defensa jurídica del Estado, por lo que nos hacemos la pregunta ¿Cómo incide la buena administración en la defensa jurídica del Estado?

Esta interrogante nos permite identificar que la defensa del patrimonio público no nace en los tribunales, sino en la correcta formación del expediente y el apego estricto a la legalidad por parte del servidor público, debido a que muchos de los factores que contribuyen a una efectiva defensa jurídica del Estado, inician con el acto administrativo mismo. Esto, sin dejar de considerar la fase misma de defensa que ante los tribunales realizan los abogados de la Secretaría de Procesos de la Procuraduría de la Administración, cuando se constituye como parte del proceso alguna entidad del Estado.

El fin de la buena administración pública, conforme a la doctrina, es el bien común, a contrario sensu, un trámite realizado al margen de la ley, un acto administrativo emitido por persona no autorizada para ello, la inactividad del servidor público entre otros, pueden generar descontentos en la población que se derivarían en algunos casos en procesos en que formará parte el Estado.

Al momento de concretarse un acto administrativo, el servidor público, las normas legales, los principios del Derecho Administrativo

serán determinantes para la defensa jurídica del Estado. Esta defensa, a nuestro modo de ver, mantiene dos fases: una preventiva y la surtida ante los tribunales. Para algunos autores, la segunda etapa se subdivide a su vez en los actos preparatorios que fijan las estrategias y herramientas de trabajo y, la elaboración de escritos y argumentos por parte de los abogados (Grafe, 2014). Asimismo, en el evento de que se emita un fallo adverso a los intereses del Estado, surge la obligación de resarcimiento. Dado que la mayoría de las pretensiones contra la administración pública conllevan reparaciones económicas por daños y perjuicios, estas sentencias representan un riesgo significativo para la sostenibilidad del erario público.

3.1. Fase preventiva

Tal y como lo señala Fernando Grafe, la visión de una efectiva defensa jurídica inicia con la prevención del daño antijurídico. Por una parte, el servidor público ha de anticiparse a las situaciones que podrían derivar en un conflicto de índole judicial o arbitral. (Grafe, 2014)

Esta fase preventiva mantiene una gran relevancia en la defensa del Estado. En Colombia, por ejemplo, con el propósito de prevenir aquellas conductas que pueden derivar en un daño antijurídico, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ha materializado un documento denominado “Lineamientos para la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de prevención del daño antijurídico” y, de esta forma, disminuir las demandas y condenas contra el Estado.

En Panamá, la defensa jurídica del Estado, mantiene una etapa o fase preventiva encaminada a evitar en la medida de lo posible un acto administrativo contrario a la ley o

nuestra Carta Magna, tomando en cuenta elementos educativos tanto en la población general como para los servidores públicos, el uso de procedimientos descritos en normas específicamente desarrolladas para ello, la recepción y trámite de las quejas contra las actuaciones de los funcionarios públicos y, la fiscalización del cumplimiento de la Constitución Política, las leyes, las sentencias judiciales y las disposiciones administrativas³. De igual forma, se promueve la mediación y otros medios alternos para la solución de conflictos.

Al conocer los diferentes componentes de la defensa jurídica, se podrá obtener información relevante sobre los puntos débiles de la Administración, realizar los correctivos necesarios con el fin de hacer más efectiva la misma, brindar las capacitaciones pertinentes e incluir dentro de los presupuestos estatales, los recursos necesarios para hacer frente a los procesos y posibles condenas.

La Procuraduría de la Administración por mandato de ley, mantiene una participación activa en la fase preventiva velando para que las diferentes actuaciones de la Administración Pública se surtan en apego de las normas vigentes.

3.1.1. La utilización de métodos alternos para la solución de conflictos

El numeral 5 del artículo 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, establece como parte de la misión de la Procuraduría de la Administración, “desarrollar métodos alternos de solución de conflictos que surjan a lo interno de la Administración Pública.”

Cumpliendo con lo señalado por ley, la Procuraduría de la Administración mantiene

la Oficina de Coordinación del Programa de Mediación Comunitaria con 24 centros de mediación operando a lo largo del país⁴. De esta forma, no solo se aminora el volumen de casos que llegarían a la justicia administrativa, a la vez se educa y orienta a la población sobre la solución de conflictos sin necesidad de acudir a los tribunales.

3.1.2. Orientación y capacitación legal administrativa

En nuestro país, los servidores públicos tienen delimitadas sus funciones y serán responsables por extralimitación u omisión en el ejercicio de éstas (Artículo 18 de la Constitución Política), esto se traduce en el conocido principio de estricta legalidad, presumiéndose, además que los actos emanados de la Administración son válidos mientras no sean declarados ilegales o nulos por autoridades judiciales. La ley impone los límites a las actuaciones de los funcionarios públicos. Por ello, resulta imperativo mantener una constante educación del servidor público tanto a nivel formal como informal.

Estas capacitaciones, deben implementar los recursos tecnológicos actuales, con plataformas digitales que lograron probar su valía cuando se restringió el libre tránsito en nuestro país, producto de la pandemia por COVID 19.

El numeral 5 del artículo 6 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000, señala como función de la Procuraduría de la Administración, el “ofrecer información, orientación y capacitación legal administrativa a través de programas de prevención y desarrollo de procedimientos para el mejoramiento de la calidad de la gestión pública.”

En este sentido, la Procuraduría de la Administra-

³ Artículo 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000. Gaceta Oficial N°24,109 de 2 de agosto de 2000.

⁴ Informe de Gestión de la Procuraduría de la Administración. Período del 1 de noviembre de 2022 al 31 de octubre de 2023.

ción a través del Centro de Capacitación e Investigación Dra. Alma Montenegro de Fletcher, realiza jornadas de actualizaciones en temas jurídicos, administrativos y científicos que redundan en beneficio de la administración. Los departamentos de Derecho Administrativo y Derechos Humanos, instruyen a los funcionarios tanto de la institución como de las demás entidades que componen el Estado, con el fin de dotar al elemento humano de las herramientas necesarias para ejercer sus funciones con apego a la ley.

La labor del Centro de Capacitación se ve fortalecida por el Centro de Documentación Jurídica e Investigación, el cual garantiza la certeza sobre la vigencia de las normas y clarifica los preceptos legales aplicables a las controversias del Estado. Sin embargo, esta base de conocimiento requiere de un receptor preparado; por ello, la falta de capacitación continua del personal incide negativamente en la defensa jurídica nacional.

¿Cómo incide la falta de capacitación continua de los servidores públicos en la defensa jurídica del Estado? El desconocimiento de los procesos y la normativa vigente no solo deriva en una prestación inadecuada del servicio público, sino que genera un riesgo procesal crítico. Una actuación administrativa errónea trasciende el malestar ciudadano para transformarse en el detonante de litigios y condenas pecuniarias que afectan directamente el erario y la confianza en la gestión pública.

De igual forma, al momento de verificarse un juicio, los abogados llamados a defender los intereses del Estado requerirán información y pruebas que solo podrán recabarse en expedientes debidamente formados y en procedimientos claramente definidos, en los cuales cada servidor público tenga certeza

sobre su rol en el servicio brindado o el acto administrativo materializado.

En lo concerniente a la protección de los derechos humanos, la República de Panamá ha suscrito una serie de acuerdos y convenios que inciden directamente en las políticas públicas y la gestión municipal. Una inadecuada prestación del servicio público, puede desatender derechos reconocidos en los instrumentos legales suscritos por nuestro país.

Actualmente, la defensa jurídica del Estado mantiene un componente más internacional, pues los países a través de sus dependencias, contratan con empresas multinacionales y grandes corporaciones para el desarrollo de proyectos de gran envergadura, lo que conlleva muchas veces litigios que han de resolverse en tribunales arbitrales. Por lo que, países de la región, han unido esfuerzos para conocer los diferentes problemas que mantienen las abogacías y procuradurías de los países miembros, al momento de ejercer su defensa, creando capacitaciones en temas especializados como el arbitraje, derechos humanos y lucha contra la corrupción. Tal es el caso de la Asociación Latinoamericana de Abogacías y Procuradurías de Estado (ALAP) a la cual pertenece Panamá.

3.1.3. Consejería jurídica

La Procuraduría de la Administración cumple con su rol de consejera jurídica de los servidores públicos administrativos, cuando se consulta sobre la interpretación de determinada ley o el procedimiento que debe seguirse en un caso concreto. De esta suerte, las dudas que puedan surgir en las diversas entidades del Estado, son absueltas, con el fin de evitar se infrinja el ordenamiento jurídico o se incurra en incumplimiento del debido proceso, aparejando

posibles nulidades del mismo.

Así mismo, le corresponderá dirimir mediante dictamen prejudicial las diferencias surgidas en la interpretación que, de una ley, tengan dos entidades públicas. La Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica, la Secretaría de Asuntos Municipales y las Secretarías Provinciales, son las secretarías encargadas de absolver las dudas de los funcionarios para lo cual éstos últimos, deberán presentar las mismas conforme a los parámetros señalados en la ley. En la Procuraduría de la Administración, anualmente se reciben más de 300 consultas por parte de las diferentes dependencias del Estado conforme a la información difundida por Datos Abiertos⁵.

3.1.4. Vigilancia de la conducta oficial de los servidores públicos

En nuestro país la conducta oficial de los servidores es verificada por varias entidades, estableciendo controles y fiscalización de las actuaciones que, en ejercicio de sus funciones, ejecutan los servidores públicos administrativos. Lo anterior, con el propósito de que las autoridades realicen los correctivos correspondientes y no verse inmersos en litigios derivados de la mala praxis del funcionario. De verificarse conductas tipificadas como delitos, el Ministerio Público será el ente encargado de realizar las diligencias correspondientes.

Los puntos desarrollados ofrecen una visión integral de la labor preventiva del Estado antes de enfrentar los rigores de un proceso judicial. Esta fase no solo demanda una inversión significativa en tiempo y capital humano, sino que incide directamente en un componente económico variable: el riesgo de condenas pecuniarias frente a la posibilidad de una sentencia absolutoria para la entidad.

3.2. Defensa jurídica ante los tribunales

En Panamá, la defensa jurídica del Estado recae principalmente en la Procuraduría de la Administración a través de la Secretaría de Procesos Judiciales, laborando en conjunto con las entidades donde se haya generado el conflicto generador del proceso. Esta defensa representa un ahorro para el Estado que se traduce anualmente en cientos de millones de dólares, conforme a los informes de gestión presentados por la entidad.

De manera puntual el artículo 3 de la Ley 38 de 31 de julio de 2000 en su parte relevante establece que:

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

1...

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

La defensa del Estado en su etapa judicial, tendrá dos partes claramente determinables, la primera, constituida por la construcción y estudio de las estrategias que utilizarán los abogados para cumplir a cabalidad la labor encomendada. En esta parte en particular, las diferentes actuaciones que se hayan llevado para la ejecución del acto administrativo, han de repercutir de manera favorable o desfavorable

5 www.datosabiertos.gob.pa

en las resultas del proceso, habida cuenta que se deberá recopilar las pruebas, determinar si se siguió el debido proceso, con apego a las normas aplicables y debe poder generarse una trazabilidad integral del expediente.

Así mismo, la motivación del acto jugará en esta etapa un papel determinante en la defensa jurídica, toda vez que un servidor público solo puede hacer aquello que la ley le permite, y por tanto, el acto administrativo debe contar con un fundamento jurídico y los elementos que determinan el uso del mismo de forma clara.

Por último, la defensa se llevará a cabo a través de los diversos escritos que se presentarán en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia y los demás trámites judiciales que se deban surtir.

4. Conclusión

La buena administración pública, surge como la principal herramienta con que cuenta el Estado para ejecutar su defensa jurídica, toda vez que previene la litigiosidad, disminuyendo el número de casos que se surtirán en la esfera judicial, litigios que se traducen en inversión de recursos y el tiempo del elemento humano al servicio de la Nación, con la consecuente pérdida de credibilidad en la seguridad jurídica que debe mantener un Estado afectando inversiones y el crecimiento económico.

Los componentes de la defensa jurídica, inician en cada entidad que conforma el Estado, desde la concepción del acto administrativo que, de manera ideal, viene a satisfacer las necesidades colectivas e individuales de los administrados, garantizando además los derechos del ciudadano y gestionando de manera eficiente los recursos de la población puestos bajo la administración

del Estado.

Una mala administración pública, por el contrario, puede devenir en una mayor presencia de las entidades ante los tribunales tanto nacionales como internacionales y así mismo, dificultar la actuación de los abogados por no poder contar con los elementos necesarios para satisfacer una eficiente defensa jurídica del Estado.

La buena administración entendida desde el punto de vista humano, sin tomar en consideración las falencias en cuanto a recursos tecnológicos, financieros, de infraestructura, capacitaciones y demás que puedan afrontar los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

5. Bibliografía

- GRAFE, F. (2014) ¿Es efectiva la Defensa Jurídica del Estado? Perspectivas sobre la gestión del riesgo fiscal en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, documento de Debate #IDB-DP-338, febrero, documento en repositorio vía web.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J. (2013). La Buena Administración como principio y derecho fundamental en Europa. Revista Misión Jurídica. Volumen 6, enero- diciembre, páginas 23 y ss, España.
- Procuraduría de la Administración (2023). Informe de Gestión, período del 1 de noviembre de 2022 al 31 de octubre, Panamá.

Leyes

- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Niza, Año 2000.
- Ley 38 de 31 de julio de 2000. "Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento

Administrativo General y dicta disposiciones especiales.” Gaceta Oficial N°24,109 de 2 de agosto de 2000.

Colecciones Jurídicas

Estado de excepción y potestad reglamentaria en Panamá durante la Segunda Guerra Mundial: del preludio neutralista al intervencionismo bélico (Primera parte)



Demetrio Dobras Ramos

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



Contenido

Introducción. 1. El preludio jurídico: de la neutralidad vigilante a la beligerancia (1939-1941). 1.1. La neutralidad como doctrina jurídica y el cordón de seguridad. 1.2. Artillamiento de buques mercantes y neutralidad. 1.3. Regulación marítima y la excepción de fuerza mayor. 1.4. Cancelación de cartas de naturaleza como instrumento de seguridad. 2. Entre la alianza y la cesión: el Convenio Fábrega-Wilson de 1942. 2.1. Naturaleza jurídica del arrendamiento y la temporalidad. 2.2. La cesión jurisdiccional y la ficción de soberanía. 2.3. Implicaciones fiscales y aduaneras del Convenio. 3. El estado de guerra y la ruptura del orden constitucional. 3.1. El casus belli y la activación del Tratado de 1936. 3.2. La declaratoria de guerra y las facultades extraordinarias del Ejecutivo. 4. La arquitectura del intervencionismo económico y administrativo. 4.1. La Comisión de Aprovisionamiento y el control de precios y suministros. 4.2. El monopolio estatal y la requisición: el caso de llantas y caucho. 4.3. El aparato de racionamiento: hidrocarburos y control social. 4.4. Biopolítica y salud pública: la regulación estratégica de la quinina. 4.5. Mutualización forzosa de riesgos: el impuesto contra riesgos de guerra. 4.6. Merma fiscal e imposición de impuestos a las bebidas alcohólicas. 5. Conclusiones. 6. Referencias bibliográficas.

Resumen

La primera parte de este artículo examina la producción normativa y reglamentaria de Panamá durante la Segunda Guerra Mundial en sus fases iniciales y de mayor intensidad intervencionista: desde la declaración de neutralidad de septiembre de 1939 hasta la arquitectura del intervencionismo económico que operó bajo la Constitución de 1941. Con un enfoque dogmático-jurídico complementado por análisis histórico contextual, el estudio reconstruye el tránsito de la neutralidad vigilante a la beligerancia activa, examina las implicaciones del Convenio Fábrega-Wilson de 1942 para la soberanía jurisdiccional panameña y analiza la expansión sin precedentes del intervencionismo estatal en la economía, a través de instituciones como la Comisión de Aprovisionamiento, la Oficina de Control de Precios, la Oficina de Racionamiento y el monopolio estatal sobre bienes estratégicos. El análisis sostiene que la legislación de emergencia adoptada entre 1939 y 1944 no fue una respuesta meramente coyuntural, sino el fundamento institucional del modelo de intervención estatal que caracterizaría a Panamá en las décadas posteriores, y que el Convenio de Sitios de Defensa fragmentó la soberanía panameña al ceder jurisdicción efectiva sobre porciones significativas del territorio nacional.

Abstract

The first part of this article examines Panama's legislative and regulatory output during the early, most interventionist phases of World War II: from the declaration of neutrality in September 1939 to the framework of economic interventionism that operated under the 1941 Constitution. Using a legal-dogmatic approach complemented by contextual historical analysis, the study reconstructs the transition from vigilant neutrality to active belligerence, examines the implications of the 1942 Fábrega-Wilson Agreement for Panamanian jurisdictional sovereignty, and analyzes the unprecedented expansion of state interventionism in the economy through institutions such as the Supply Commission, the Price Control Office, the Rationing Office, and the state monopoly on strategic goods. The analysis argues that the emergency legislation adopted between 1939 and 1944 was not merely a short-term response, but rather the institutional foundation of the model of state intervention that would characterize Panama in the subsequent decades, and that the Defense Sites Agreement fragmented Panamanian sovereignty by ceding effective jurisdiction over significant portions of the national territory.

Palabras clave

Segunda Guerra Mundial, derecho administrativo, estado de excepción, soberanía, legislación de emergencia, Convenio Fábrega-Wilson, racionamiento, intervencionismo económico, beligerancia, defensa del Canal.

Keywords

World War II, administrative law, state of emergency, sovereignty, emergency legislation, the Fábrega-Wilson Agreement, rationing, economic interventionism, belligerence, defense of the Canal.

Introducción

La historiografía panameña ha puesto énfasis en el estudio de la Segunda Guerra Mundial desde la óptica de las relaciones exteriores y de la diplomacia bilateral con los Estados Unidos, centrando el debate en la soberanía del Canal. No obstante, ha permanecido subestimado el profuso andamiaje normativo que el Estado panameño articuló internamente para gestionar el estado de necesidad derivado del conflicto. Entre 1939 y 1944, el Órgano Ejecutivo emitió decretos que reconfiguraron el sistema legal, expandiendo la intervención estatal sobre la economía, las comunicaciones, el derecho de propiedad y el régimen de libertades fundamentales. Este vacío documental resulta crítico: la excepcionalidad bélica consolidó una impronta institucional cuya trascendencia solo

puede ser dimensionada mediante un examen sistemático de dicho legado normativo.

El artículo se ha dividido en dos partes para su publicación en ediciones distintas. Esta primera parte aborda los cuatro primeros momentos de ese proceso jurídico: el preludio neutralista (1939-1941), el Convenio Fábrega-Wilson de 1942 y sus consecuencias sobre la soberanía panameña, la instauración del estado de guerra y las facultades extraordinarias del Ejecutivo, y la arquitectura del intervencionismo económico y administrativo que se desarrolló a lo largo del conflicto. El problema central que orienta el análisis es determinar de qué modo el ordenamiento jurídico panameño —operando bajo la Constitución de 1941, de marcado signo presidencialista— se adaptó, flexionó y, en ocasiones, se suspendió para acomodar

las exigencias de la defensa hemisférica coordinada por los Estados Unidos. La hipótesis que orienta la investigación sostiene que la legislación de emergencia adoptada entre 1939 y 1944 no fue una respuesta meramente coyuntural y transitoria, sino que sentó las bases institucionales del modelo de intervencionismo estatal que se consolidaría en los años posteriores, creando precedentes de control económico que trascendieron el contexto bélico que los originó.

Metodológicamente, el estudio emplea un enfoque dogmático-jurídico complementado con análisis histórico contextual. Se examinan de manera sistemática leyes, decretos-leyes, decretos ejecutivos y resoluciones ministeriales, contrastándolos con las disposiciones constitucionales vigentes y con los compromisos internacionales adquiridos por Panamá —en particular el Tratado Arias-Roosevelt de 1936 y el Convenio Fábrega-Wilson de 1942—. El análisis abarca desde la declaración de neutralidad de septiembre de 1939 hasta las medidas de intervencionismo económico de 1944, evaluando no solo la coherencia interna de cada instrumento normativo, sino también las tensiones acumuladas entre el orden constitucional y las exigencias de la seguridad continental.

Esta primera parte identificará dos fenómenos jurídicos de especial relevancia: la institucionalización del estado de excepción como modalidad ordinaria de gobierno, legitimada por la habilitación legislativa al Ejecutivo para legislar mediante decretos sin debate parlamentario; y la modernización acelerada del aparato administrativo del Estado a través de organismos técnicos especializados —como la Oficina de Racionamiento y la Oficina de Control de Precios— que introdujeron en

Panamá los conceptos de policía económica administrativa y de intervención estatal en el mercado. La segunda parte, que se publicará en la próxima edición de la revista, completará el análisis con el examen del régimen jurídico de los extranjeros enemigos, la censura de comunicaciones y la liquidación patrimonial de posguerra dispuesta por el Decreto de Gabinete 41 de 1946.

1. El preludio jurídico: de la neutralidad vigilante a la beligerancia (1939-1941)

La entrada de Panamá en la dinámica de la Segunda Guerra Mundial no fue un acto súbito, sino un proceso gradual de adaptación jurídica que comenzó con el estallido de las hostilidades en Europa en septiembre de 1939¹. En esta primera fase, la actividad reglamentaria del Estado se orientó a consolidar una posición de neutralidad frente al conflicto, mediante regulaciones destinadas a salvaguardar la integridad territorial del istmo y garantizar el funcionamiento del Canal, sin asumir una participación formal en la contienda.

1.1. La neutralidad como doctrina jurídica y el cordón de seguridad

El 11 de septiembre de 1939², Panamá emitió su primera declaración de neutralidad frente al conflicto europeo recién iniciado. Para dotar de eficacia a dicha proclamación, y en cumplimiento del Protocolo de 1914³, se adoptó como medida esencial la denegación de hospitalidad en las aguas territoriales bajo jurisdicción panameña a determinadas naves de guerra. En particular, se prohibió la permanencia, durante tres

¹ Se considera que la Segunda Guerra Mundial comenzó el 1 de septiembre de 1939, con la invasión alemana a Polonia.

² Decreto 132 de 11 de septiembre de 1939, emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores y Comunicaciones.

³ Se refiere al Protocolo de un Convenio mediante el cual se restringe el uso de las aguas de Panamá y de la Zona del Canal por parte de beligerantes, suscrito en Washington por Panamá y los Estados Unidos de América el 10 de octubre de 1914.

meses, de buques —beligerantes o neutrales, armados o desarmados— que hubiesen recibido previamente hospitalidad en aguas de la Zona del Canal y que estuviesen al servicio de una potencia beligerante, ya fuera como transporte, auxiliares de flota o susceptibles de ser empleados directa o indirectamente en operaciones hostiles, terrestres o marítimas.

Semanas después, entre el 23 de septiembre y el 3 de octubre de 1939, se celebró en la ciudad de Panamá la Reunión Consultiva de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, de la cual emanó la Declaración General de Neutralidad. En dicho instrumento se reafirmó la posición neutral de los Estados americanos y se establecieron normas prácticas orientadas a garantizar su observancia. Entre las principales disposiciones adoptadas se encontraban: (i) la prohibición de utilizar el territorio, las aguas marítimas o el espacio aéreo americanos como base de operaciones bélicas; (ii) la obligación de impedir que los habitantes participaran en actividades que comprometieran la neutralidad, tales como alistamientos, expediciones militares, aprovisionamiento de buques o establecimiento de estaciones radiofónicas al servicio de potencias beligerantes; (iii) la restricción de entrada y permanencia de buques de guerra —limitando su número y tiempo de estadía, con excepciones justificadas—; (iv) la inspección de buques mercantes beligerantes respecto de carga, documentación y combustible, con previsión de internamiento en caso de fraude o demora injustificada, además de reglas sobre transferencia de bandera; y (v) la exclusión de la categoría de buques de guerra para ciertos mercantes armados de bandera beligerante que cumplieran límites específicos de armamento (1939, pp. 17-20).

También en la mencionada Reunión Consultiva de 1939 se aprobó, como medida de protección de la neutralidad americana y de prevención de la guerra en aguas cercanas, la Declaración de Panamá sobre zona de seguridad marítima. Su propósito fue reconocer a las repúblicas americanas, siempre que observaran y mantuvieran su condición de neutralidad, el derecho inalienable de garantizar que las aguas adyacentes al continente, consideradas de interés esencial y de utilidad directa para el desarrollo de sus relaciones, permanecieran libres de toda acción hostil proveniente de Estados beligerantes no americanos. Tales actos hostiles, ya fueran intentados o ejecutados desde tierra, mar o aire, debían quedar expresamente excluidos de dichos espacios marítimos (Meeting of the Foreign Ministers of the American Republics for Consultation, 1939, p. 36).

Conviene destacar que esta zona de control marítimo tuvo un impacto relevante en el ámbito internacional, al legitimar en el plano interamericano una práctica hasta entonces no reconocida por el derecho internacional público. El reconocimiento del derecho de los países neutrales del continente a incautar buques beligerantes dentro de sus aguas territoriales abrió la posibilidad de transferir las embarcaciones al registro panameño, en particular aquellas confiscadas en puertos estadounidenses. Ello permitió apoyar el esfuerzo aliado sin contravenir la Neutrality Act estadounidense (Vaughn Smith, 1982, pp. 50-51). De este modo, se evitaba la infracción de la sección 2(a) de dicha ley, que prohibía a los buques con bandera estadounidense transportar pasajeros o mercancías hacia cualquier Estado beligerante.

Desde la perspectiva del derecho internacional

público, las declaraciones emitidas por los cancilleres de las naciones americanas en la Reunión Consultiva de 1939 perseguían evitar la extensión del área de operaciones bélicas al hemisferio americano y sustraer al continente, en la medida de lo posible, de los efectos devastadores de la guerra. No obstante, la neutralidad no se tradujo en pasividad estatal. Por el contrario, el Órgano Ejecutivo, en ejercicio de su potestad de policía y de su competencia en materia de relaciones exteriores y seguridad, comenzó a dictar disposiciones orientadas a configurar un verdadero “cordón jurídico de seguridad” destinado a proteger las vías de acceso al Canal.

En este contexto, reviste especial importancia el *Decreto de 167 de noviembre de 1939*⁴, que estableció la prohibición absoluta de acceso a las “aguas, abras, puertos y radas de la República” para todos los submarinos pertenecientes a potencias beligerantes, ya fueran de carácter militar o comercial. Únicamente se admitían excepciones por arribada forzosa, avería o fuerza mayor debidamente comprobadas. Para evitar el uso abusivo de tales causales y prevenir actos de espionaje o ataques sorpresivos, se impusieron condiciones estrictas: los submarinos debían navegar en superficie, con la torre de mando y la superestructura visibles, y enarbolando la bandera de su nacionalidad. Esta previsión constituía, en términos jurídicos, una afirmación de soberanía sobre el mar territorial y una negativa expresa a permitir el empleo del espacio subacuático panameño como ámbito de operaciones clandestinas.

La doctrina de neutralidad fue ampliada el 12 de julio de 1940⁵, cuando el Ejecutivo extendió la declaración inicial para abarcar el nuevo estado

de guerra existente entre Italia, por una parte, y Francia y Gran Bretaña, por la otra. Esta ampliación pone de relieve el carácter dinámico y reactivo del ordenamiento jurídico panameño frente a la evolución geopolítica del conflicto europeo, así como su esfuerzo por adecuar las medidas internas a las transformaciones del escenario internacional.

1.2. Artillamiento de buques mercantes y neutralidad

Tras el estallido del conflicto bélico, se registró un incremento en los hundimientos de buques de propiedad estadounidense matriculados bajo bandera panameña a manos de submarinos alemanes. Esta circunstancia se explicaba porque las naves con matrícula panameña, tripuladas por extranjeros, podían acceder a puertos y rutas de navegación —en ocasiones transportando pertrechos bélicos (Linares, 1944, p. 8)— vedados a los buques con bandera y tripulación estadounidenses debido a las restricciones impuestas por la Neutrality Act de los Estados Unidos (“Our ships under Panama's flag”, 1941, p. 7). En este escenario, y con el respaldo de la administración del presidente Franklin D. Roosevelt, los armadores estadounidenses comenzaron, a partir de 1941, a armar algunos de los buques que mantenían registrados bajo pabellón panameño (Carlisle, 1981, pp. 78-87).

Ante el riesgo de que tales prácticas no solo comprometieran la neutralidad de Panamá, sino que además pudieran constituir una infracción de normas del derecho internacional público y de la Convención de Neutralidad Marítima de 1928 (Araúz, 1994, p. 260), el 6 de octubre de 1941 el presidente de la República, Arnulfo Arias Madrid, dictó una resolución ejecutiva mediante la cual se prohibía el artillamiento de las naves registradas bajo bandera panameña. La

⁴ Decreto 167 de 6 de noviembre de 1939, emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores y Comunicaciones.

⁵ Decreto 131 de 12 de julio de 1940, emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores y Comunicaciones.

disposición establecía, además, como sanción, la suspensión de la matrícula de aquellos buques que persistieran en mantenerse armados en contravención de dicha disposición.

Con todo, la prohibición tuvo una vigencia efímera. Tras el derrocamiento del presidente Arias Madrid, ocurrido el 9 de octubre de 1941, el mandatario que le sucedió en el cargo, Ricardo Adolfo de la Guardia, autorizó a las naves de bandera panameña a proveerse de las armas indispensables para su legítima defensa frente a eventuales ataques de fuerzas navales alemanas. Dicha autorización debía ejecutarse a expensas de sus propietarios y sin que ello generara responsabilidad alguna para el Estado panameño por los daños —pecuniarios o de cualquier otra naturaleza— que pudieran sufrir dichas embarcaciones⁶.

McKay (2019) subraya la ironía de esta disposición al señalar que el “Gobierno autorizó artillar los buques mercantes de bandera panameña, pese a que ni el socio en la empresa del Canal ni Panamá eran Estados beligerantes” (p. 624). En otras palabras, Panamá permitió que sus buques mercantes portaran armamento aun sin hallarse formalmente en guerra, lo que evidencia una postura política y estratégica que trascendía la neutralidad estricta. Un examen detenido de la medida revela un desplazamiento desde la neutralidad hacia una cooperación tácita con uno de los futuros beligerantes. De hecho, autores norteamericanos sostienen que la Administración de Buques de Guerra de los Estados Unidos fue quien dictó la política marítima panameña durante el conflicto (Vaughn Smith, 1982, p. 54).

1.3. Regulación marítima y la excepción de fuerza mayor

La guerra naval impuso retos inmediatos al derecho administrativo y comercial panameño. El 23 de octubre de 1939⁷, el Gobierno emitió una disposición regulatoria que modificaba el régimen de responsabilidad de la administración postal establecido en los convenios postales internacionales suscritos por Panamá⁸. Se estableció que el hundimiento de un buque por “medios de guerra” constituía, ipso jure, un caso de fuerza mayor. Esta calificación jurídica tenía efectos patrimoniales concretos: eximía al Estado de la responsabilidad por la pérdida de encomiendas postales y del pago de indemnizaciones. Esta medida refleja una temprana adaptación del derecho de daños a la realidad bélica, protegiendo el erario público ante riesgos incalculables y exógenos.

Paralelamente, se observó una flexibilización del formalismo aduanero para favorecer la logística aliada. El 7 de mayo de 1940⁹, se dispuso la no aplicación de sanciones (multas y pagos dobles) por la omisión de requisitos en facturas consulares y documentos de embarque de mercancías provenientes de países beligerantes. Del mismo modo, se eximió a los embarcadores de mercaderías destinadas a Panamá, concretamente las naves de los países en guerra contra las naciones del Eje¹⁰, expresar el nombre de la nave y fecha de salida en los documentos de embarque¹¹. El objetivo declarado era “mantener el anonimato” de los barcos y ocultar sus fechas

⁷ Decreto 158 de 23 de octubre de 1939, emitido por la Secretaría de Relaciones Exteriores y Comunicaciones.

⁸ De acuerdo con el inciso 1 del artículo 56 de la Convención Postal Universal y el artículo 38 del Acuerdo relativo a los paquetes postales, las administraciones postales debían responder por la pérdida, sustracción o avería de paquetes postales y envíos certificados.

⁹ Decreto 56 de 7 de mayo de 1940, expedido por la Secretaría de Hacienda y Tesoro.

¹⁰ El término “Eje” proviene de la expresión “Eje Roma-Berlín”, acuñada por Benito Mussolini, quien declaró que las dos capitales se convertirían en el eje alrededor del cual giraría el resto de Europa. Posteriormente, se empleó para hacer alusión a las potencias que formaban parte del bando beligerante que se enfrentó a los Aliados durante la Segunda Guerra Mundial.

¹¹ Decreto 143 de 3 de enero de 1942, emitido por el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

⁶ Decreto Ley 9 de 20 de octubre de 1941, emitido por el Consejo de Gabinete.

de salida, protegiéndolos de la inteligencia naval enemiga. Desde la óptica del derecho, esto representó una suspensión selectiva del derecho aduanero ordinario por razones de seguridad supranacional, evidenciando que la “neutralidad” panameña ya inclinaba su aparato administrativo hacia la protección del comercio aliado.

1.4. Cancelación de cartas de naturaleza como instrumento de seguridad

Conforme a la Constitución de 1941, las cartas de naturaleza solicitadas por extranjeros con residencia prolongada —esto es, solteros o casados con más de cinco años de residencia en Panamá; casados con más de tres años de residencia y con hijos nacidos en el país; o casados con panameños, con más de dos años de residencia—, así como por inmigrantes dedicados a actividades agropecuarias o afines, podían ser denegadas “por razones de salubridad, moralidad o seguridad públicas” (art. 15).

Asimismo, se disponía que las cartas de naturaleza provisional otorgadas por el presidente de la República podían ser rechazadas si, dentro del año siguiente a su concesión, no hubiese surgido o llegado a su conocimiento “algún motivo suficiente para negarla” (art. 16). Es evidente que la indeterminación del concepto —“motivo suficiente”— otorgaba al Ejecutivo un margen de discrecionalidad no previsto en la actual Constitución ni en el Decreto Ley 3 de 22 de febrero de 2008.

En los meses que precedieron a la declaratoria de guerra, Panamá adoptó diversas medidas dirigidas contra los súbditos de las potencias del Eje o contra quienes se sospechara que colaboraban con ellas, en el contexto de la política de seguridad adoptada por el Estado panameño durante el período de neutralidad previa a la

declaración de guerra. Entre estas medidas figuró la cancelación de naturalizaciones previamente otorgadas. En el marco de la Constitución de 1941, en el que podían concederse cartas de naturaleza de carácter provisional, la revocatoria de estas tenía el efecto de privar al beneficiario de la ciudadanía adquirida y de la protección asociada a dicha condición, incluidos “todos los demás derechos que se conceden a los nacionales por la Constitución y las leyes”. Al afectar directamente el vínculo de ciudadanía, el Estado debilitaba de manera sustancial la posición jurídica del individuo en el territorio nacional, lo que facilitaba la adopción de otras medidas de seguridad, como su internamiento administrativo o eventual deportación.

Tras examinar la cancelación de una carta provisional de 1941, se identifican tres fundamentos concurrentes que la sustentaban¹². En primer término, un fundamento político-identitario: los afectados son calificados como “adictos a los países que se encuentran en estado de guerra” con Panamá, así como “enemigos de las instituciones y cánones democráticos”. Esta doble caracterización —lealtad a un Estado enemigo y hostilidad al orden democrático— refleja la dimensión ideológica que adquirió el conflicto, concebido no solo como una confrontación militar, sino también como una disputa entre dos modelos de organización política: por un lado, la democracia liberal, representada por los Aliados; y por el otro, el totalitarismo, reflejado en los países del Eje.

En segundo lugar, destaca un fundamento normativo en el acto de cancelación. En el considerando se invocó expresamente el artículo 6 de la Ley 8 de 11 de febrero de 1941, que permitía al presidente de la República

¹² Véase la Resolución 105 de 31 de marzo de 1941, dictada por el Departamento de Naturalización del Ministerio de Relaciones Exteriores.

negar el otorgamiento de cartas de naturaleza definitiva cuando hubiere surgido o llegado a su conocimiento “algún motivo suficiente para negarla”, y se hizo descansar la decisión en la causal de “seguridad pública” prevista en el artículo 1 del mismo texto legal. Esta fundamentación dota al acto administrativo de una apariencia de legalidad formal, aunque la indeterminación de los conceptos jurídicos empleados genera incertidumbre respecto de los límites de esta facultad discrecional y de la observancia de las garantías procesales de los afectados, entre ellos comerciantes que fundaron empresas que continúan prestando servicios en la actualidad.

En tercer lugar, emerge un fundamento de seguridad nacional. Los actos de cancelación afirman que “la seguridad de la República exige la cancelación”. Esta formulación traduce la lógica de la razón de Estado en escenarios de conflicto armado: en contextos de guerra, la invocación de la seguridad nacional tiende a desplazar las garantías individuales hacia los márgenes del ordenamiento jurídico, fenómeno ampliamente examinado por la teoría del derecho de excepción.

El examen retrospectivo de estas medidas obliga a confrontar una tensión irresuelta en el derecho público: la que existe entre la preservación del orden y la seguridad colectivos, por un lado, y la garantía de los derechos individuales de quienes son señalados como amenaza, por el otro. Los afectados por las cancelaciones de las cartas de naturaleza eran, en su mayoría, residentes de larga data —en su mayoría extranjeros de origen centroeuropeo, predominantemente germánicos, helvéticos y checoslovacos—, integrados en la vida económica y social panameña. Su sindicación como “adictos al enemigo” descansaba, previsiblemente, en informes de

inteligencia cuyos criterios de fiabilidad y cuyo proceso de elaboración permanecen, en gran medida, opacos¹³.

En la práctica, los criterios para elaborar las denominadas “listas negras” de extranjeros leales eran tan amplios que podían aplicarse a cualquier persona, fuera de origen alemán o no (Friedman, 2003, p. 582).

2. Entre la alianza y la cesión: el Convenio Fábrega-Wilson de 1942

El 18 de mayo de 1942 se suscribió el Convenio sobre Arrendamiento de Sitios de Defensa (Convenio Fábrega-Wilson), aprobado legislativamente el 11 de mayo de 1943¹⁴. Este convenio bilateral constituyó uno de los instrumentos de mayor trascendencia producidos durante el período de la Segunda Guerra Mundial, ya que otorgaba a los Estados Unidos la facultad de establecer bases militares en territorio panameño, destinadas a funciones defensivas, de permanencia temporal, de entrenamiento y de abastecimiento logístico para sus fuerzas armadas. Cabe recordar que este convenio fue el resultado de una serie de negaciones previas en las que el Gobierno del doctor Arnulfo Arias se mostró “firme en mantener la neutralidad del istmo frente al conflicto bélico y opuso serios reparos y objeciones a las pretensiones de Estados Unidos de obtener ciertas áreas de terreno en la República” (Tack, 1999, p. 395).

2.1. Naturaleza jurídica del arrendamiento y la temporalidad

El artículo I del Convenio disponía que la República de Panamá otorgaba a los Estados Unidos “el uso temporal, para fines de defensa”,

¹³ Véase Friedman, M. P. (2003), *Nazis and good neighbors: the United States campaign against the Germans of Latin America in World War II*, Cambridge University Press.

¹⁴ Ley 141 de 11 de mayo de 1943, aprobada por la Asamblea Nacional.

de las tierras señaladas en un memorándum anexo al instrumento. La inclusión del término “temporal” funcionaba como una garantía formal de restitución soberana; no obstante, los mecanismos de prórroga previstos en el mismo artículo evidenciaban la fragilidad de tal promesa. En efecto, el Convenio estipulaba que dichas tierras serían evacuadas “un año después de la fecha en que hubiese entrado en vigor el Convenio definitivo de paz que pusiera término al conflicto bélico”, pero añadía de inmediato que, si durante ese período los dos gobiernos estimaban que persistía un estado de inseguridad internacional, “procederán a consultarse mutuamente y celebrarán el nuevo Convenio que las circunstancias requieran”.

Esta cláusula de renovación pactada, aunque fue diseñada para salvaguardar la titularidad panameña, transforma el carácter temporal en una categoría jurídica virtualmente elástica. Desde una perspectiva del derecho internacional público, la temporalidad acordada en el Convenio no es un límite impuesto por la voluntad de Panamá, sino una condición suspensiva que queda sujeta a la apreciación discrecional de ambas partes, y en la práctica, dada la asimetría de poder entre ellas, a la voluntad unilateral de los Estados Unidos. El artículo V refuerza esta lectura al reiterar el “carácter temporal” mientras simultáneamente obliga a los Estados Unidos únicamente a evacuar “a más tardar dentro de un año” tras la paz, condición cuya concreción quedaba, en 1943, absolutamente indeterminada.

La ambigüedad de esta cláusula abrió la puerta para que Estados Unidos intentara prolongar su presencia en territorio panameño en 1947, mediante la firma del denominado Convenio Filós-Hines. El argumento esgrimido por Washington se sustentaba en la idea de que

la “inseguridad internacional” persistía tras la Segunda Guerra Mundial, lo que justificaba, según su interpretación, la necesidad de mantener determinados sitios de defensa. Sin embargo, la propuesta generó una inmediata reacción en Panamá: diversos sectores sociales, estudiantiles y sindicales articularon una fuerte presión política y ciudadana contra la iniciativa, al considerarla una amenaza a la soberanía nacional. Ante este clima de rechazo generalizado, la Asamblea Nacional decidió votar en contra del Convenio y lo rechazó de manera unánime, reafirmando así la voluntad del país de recuperar el control pleno sobre sus territorios.

2.2. La cesión jurisdiccional y la ficción de soberanía

El artículo IV del Convenio encapsula la contradicción central del periodo. Declaraba solemnemente que “la República de Panamá retiene su soberanía” sobre las áreas arrendadas, incluyendo el espacio aéreo y las aguas. Sin embargo, en el mismo texto, concedía a los Estados Unidos “uso pleno de dichas áreas” y jurisdicción exclusiva sobre su personal civil y militar, así como la facultad de arrestar, juzgar y castigar delitos contra la seguridad cometidos dentro de las bases.

Esta fórmula creó una “soberanía nominal” desprovista de atributos jurisdiccionales y coercitivos efectivos (*imperium*). Si bien se estipulaba que los ciudadanos panameños detenidos en las bases debían ser entregados a las autoridades nacionales para su juzgamiento, en la práctica esta salvaguarda, en el contexto de una base militar en activo, resultaba de aplicación más simbólica que efectiva.

Más aún, el artículo IV otorgaba a los Estados Unidos la facultad de “excluir de dichas áreas

a aquellas personas que estime conveniente excluir sin tener en cuenta su nacionalidad”, lo que implicaba que ciudadanos panameños podían ser expulsados de territorio panameño soberano por decisión unilateral de las autoridades militares estadounidenses.

2.3. Implicaciones fiscales y aduaneras del convenio

El artículo VII eximía de todo impuesto, contribución o exacción de otra naturaleza a los sitios de defensa arrendados a la República de Panamá y a las propiedades de los Estados Unidos de América situadas en ellos, así como al personal estadounidense y sus familias que vivieran en dichas áreas. Para contrarrestar el impacto económico de estas exenciones y evitar el contrabando hacia el territorio fiscal panameño, el artículo XI obligaba a EE. UU. a tomar medidas de control y establecía el compromiso de adquirir productos locales “siempre que fuera posible” y “pudieran obtenerse a precios razonables”. Estas cláusulas reflejan un intento de la diplomacia panameña de utilizar el tratado como instrumento de desarrollo económico inducido, aunque la asimetría de poder limitó su efectividad.

3. El estado de guerra y la ruptura del orden constitucional

La transición de la neutralidad a la beligerancia activa transformó radicalmente la estructura constitucional del poder en Panamá. El ataque a Pearl Harbor el 7 de diciembre de 1941 precipitó la activación de cláusulas de defensa mutua y condujo a la instauración de un régimen de facultades extraordinarias.

3.1. El casus belli y la activación del Tratado de 1936

La respuesta jurídica inmediata de Panamá al ataque japonés se fundamentó en el derecho de tratados. El 8 de diciembre de 1941¹⁵, el gobierno prohibió la exportación de oro y valores pertenecientes al Imperio del Japón, citando explícitamente el artículo X del Tratado General de Amistad y Cooperación de 1936 (conocido también como Tratado Arias-Roosevelt o Tratado Alfaro-Hull)¹⁶.

Este artículo es la piedra angular jurídica de la beligerancia panameña. Establecía la obligación de Panamá de adoptar medidas para la prevención y defensa de la seguridad del Canal en caso de conflagración. Al invocar este tratado, el gobierno de Ricardo Adolfo de la Guardia no solo actuaba en defensa propia, sino en cumplimiento de una obligación sinalagmática internacional. Esto otorgó una cobertura de legitimidad jurídica a las medidas de excepción que seguirían, presentándolas no como actos discrecionales del Ejecutivo, sino como mandatos del derecho internacional.

3.2. La declaratoria de guerra y las facultades extraordinarias del Ejecutivo

En la doctrina jurídica, la declaración de guerra se concibe como una mera formalidad de carácter superfluo en todos los aspectos o como un acto de declaración necesario y, de hecho, crucial en un proceso más amplio de gestión de un conflicto (Hallett, p. 561). Si bien hay quienes le niegan valor alguno por cuanto que el acto por ella declarado no deja de ser un acto ilegal, lo cierto es que la mayoría de las constituciones presidencialistas confieren al parlamento la facultad de emitir tal declaración.

En ese sentido, el 8 de diciembre de 1941, la

¹⁵ Decreto Ley 13 de 8 de diciembre de 1941, dictado por el Consejo de Gabinete.

¹⁶ Aprobado y ratificado mediante Ley 37 de 24 de diciembre de 1936.

Asamblea Nacional de Panamá emitió una primera declaración en la que reconocía la existencia de un estado de guerra entre el Imperio del Japón y la República de Panamá. En dicho pronunciamiento se afirmaba, además, la determinación del país de emplear todos los medios a su alcance para cooperar de la manera más eficaz en la defensa del territorio nacional y en la protección del Canal de Panamá¹⁷.

Dos días después, el 10 de diciembre de 1941, la Asamblea Nacional formalizó esta posición mediante la Ley 104. Con fundamento en el numeral 6 del artículo 88 de la Constitución de 1941, la norma declaró oficialmente que existía un estado de guerra entre Panamá y el Japón, con efectos retroactivos al 7 de diciembre de ese mismo año, fecha que coincidía con el inicio de las hostilidades en el Pacífico. Posteriormente, el 12 de diciembre, la declaración de guerra fue extendida también a Alemania¹⁸ e Italia¹⁹, alineando así a Panamá con la posición adoptada por las potencias aliadas frente a los Estados del Eje.

Lo trascendental desde el punto de vista del derecho público no fue solo la declaración en sí, sino las consecuencias constitucionales que aparejó. La Asamblea Nacional, amparada en la urgencia, no solo aprobó todas las disposiciones que había adoptado previamente el Poder Ejecutivo con motivo de la emergencia, sino que en el transcurso de la guerra le confirió, pro tempore, facultades extraordinarias para legislar sobre medidas de carácter económico, fiscal y administrativo. En este sentido, el Presidente quedó habilitado para legislar mediante decretos-leyes, lo que explica la profusión de normas administrativas de emergencia emitidas entre 1941 y 1944 sin debate parlamentario previo.

Una de las primeras medidas adoptadas por el Poder Ejecutivo fue la creación de una Comisión de Defensa Civil adscrita al Ministerio de Gobierno y Justicia, encargada de controlar todas las actividades de defensa de la población civil²⁰. Más significativo aún fue el Decreto Ley 16 de 16 de diciembre, que instauró en la función pública la disponibilidad permanente propia de la disciplina militar, obligando a todos los funcionarios a prestar servicios oficiales especiales “a las horas que se les asignen y en el lugar que se les destine”. Esta norma suspendió las garantías laborales ordinarias de los servidores públicos, subordinando sus funciones a la «necesidad del servicio» en tiempo de guerra.

Con el propósito de instaurar la enseñanza militar en los planteles de educación secundaria, orientada a la defensa del país y del Canal de Panamá, se dispuso la creación de la Junta Superior de los Organismos Disciplinarios. Este órgano fue concebido como instancia coordinadora entre las funciones de servicio y las de instrucción disciplinaria. En tal virtud, le correspondía orientar, reglamentar y dirigir las actividades de vigilancia y seguridad adscritas al Ministerio de Gobierno y Justicia, así como articular las funciones académicas propias del Ministerio de Educación, incluidos los programas de estudio relativos al manejo de diversas arma²¹.

En agosto de 1942²² se suscribió un acuerdo mediante el cual Estados Unidos se comprometió a designar un oficial militar que actuaría como asesor de Panamá en asuntos relacionados con la defensa de nuestro país.

²⁰ Decreto 264 de 11 de diciembre de 1941, emitido por el Ministerio de Gobierno y Justicia.

²¹ Decreto 431 de 6 de junio de 1942, emitido por el Ministerio de Gobierno y Justicia.

²² Acuerdo entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, suscrito el 7 de julio de 1942.

¹⁷ Resolución 1 de 8 de diciembre de 1941.
¹⁸ Decreto Ley 14 de 12 de diciembre de 1941, dictado por el Consejo de Gabinete.
¹⁹ Decreto Ley 15 de 12 de diciembre de 1941, dictado por el Consejo de Gabinete.

4. La arquitectura del intervencionismo económico y administrativo

La guerra impuso una economía de escasez que obligó al Estado panameño a abandonar los principios liberales y asumir un rol de interventor directo, regulador de precios y distribuidor de recursos. En este contexto, se diseñó un complejo andamiaje institucional que sentó las bases de una economía de guerra orientada a mitigar los efectos del conflicto europeo sobre la actividad económica y financiera del país, en particular la crisis de suministro de bienes y la inestabilidad de los precios.

4.1. La Comisión de Aprovisionamiento y el control de precios y suministros

Para 1941, Europa se encontraba en el segundo año de una guerra total que había reconfigurado los flujos del comercio internacional. Ante la relevancia del tráfico global para el desarrollo del conflicto, las naciones americanas adoptaron mecanismos de control del comercio exterior acordes con el esquema de defensa hemisférica delineado en las reuniones de consulta de los ministros de relaciones exteriores del continente. Tales medidas tenían como finalidad impedir que determinados bienes estratégicos llegaran a manos de las potencias del Eje o de países ajenos al esfuerzo bélico aliado.

En consonancia con estas orientaciones, Panamá adoptó disposiciones especiales destinadas a controlar las exportaciones y reexportaciones²³. Entre ellas, se prohibió la reexportación de cualquier producto cuya salida al exterior estuviera sujeta a permisos especiales en algún país americano. Asimismo, se estableció la obligación de obtener una autorización del Ministerio de Hacienda y Tesoro para exportar

toda materia prima de origen nacional, con independencia de su destino. Esta última medida buscaba garantizar el abastecimiento interno ante las restricciones y la escasez generadas por el conflicto.

Dentro de este mismo esfuerzo de regulación económica, el 10 de diciembre de 1941²⁴ se creó la Comisión de Aprovisionamiento, encargada de investigar las existencias de artículos de primera necesidad y sus fuentes de abastecimiento. Aunque su funcionamiento fue breve —pues el organismo fue suprimido en marzo de 1942²⁵—, se le confirieron facultades de inspección y fiscalización sobre el comercio privado. De este modo, su establecimiento anticipó esquemas de intervención administrativa que, con posterioridad, caracterizarían a las agencias de control de precios creadas en el período de posguerra.

No obstante, la política pública evolucionó con rapidez desde el simple monitoreo hacia medidas de carácter restrictivo. Así, el 15 de abril de 1942²⁶, ante las crecientes dificultades en el comercio internacional y la contracción de las importaciones, se prohibió la exportación y reexportación de una amplia gama de productos, entre ellos alimentos, materiales de construcción, caucho, llantas, drogas, papel, cartón, jabones y queroseno. Esta decisión, inscrita en una lógica de nacionalismo económico defensivo, tenía por finalidad asegurar el abastecimiento interno y evitar la descapitalización material del país.

Resulta particularmente significativa la excepción prevista en la norma: las prohibiciones no aplicaban a las mercancías destinadas a la Zona del Canal ni al aprovisionamiento de naves

²⁴ Decreto 67 de 10 de diciembre de 1941, emitido por el Ministerio de Agricultura y Comercio.

²⁵ Decreto 91 de 19 de marzo de 1942, emitido por el Ministerio de Agricultura y Comercio.

²⁶ Decreto 190 de 15 de abril de 1942, emitido por el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

²³ Decreto 83 de 4 de agosto de 1941, emitido por el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

en tránsito. Tal previsión revela la persistente dualidad jurisdiccional y económica del istmo, en la que la capacidad regulatoria del Estado panameño encontraba límites prácticos frente a los intereses logísticos vinculados a la Zona.

En paralelo con las restricciones al comercio exterior, el Estado adoptó medidas orientadas a fortalecer la producción interna, en particular la de productos agropecuarios. Con el propósito de incrementar la producción agropecuaria y garantizar el suministro regular de productos agrícolas esenciales, se facultó al Poder Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Agricultura y Comercio, para ocupar temporalmente propiedades rurales de carácter privado que resultaran necesarias para fines agrícolas²⁷.

Esta habilitación encontraba sustento en el artículo 48 de la Constitución de 1941, disposición que autorizaba la adopción de medidas extraordinarias —como la expropiación y la ocupación— en circunstancias excepcionales (guerra, grave perturbación del orden público, epidemias, desastres o calamidades y otros casos de emergencia). En consecuencia, la ocupación debía tener carácter temporal y limitarse estrictamente al período de vigencia del estado de guerra, en atención a las exigencias de la seguridad económica nacional.

A las medidas de control de la oferta y estímulo productivo se sumó, además, una política directa de intervención en los precios. Con el propósito de evitar incrementos desproporcionados en los artículos de primera necesidad, derivados de la emergencia bélica, y de regular las importaciones de mercancías de diversa índole, se crearon la Oficina de Control de Precios²⁸ y la Comisión

de Control de la Importación²⁹. Posteriormente, ambos organismos fueron fusionados en la Oficina de Control de Importación, Precios y Abastos, dada la estrecha relación existente entre el nivel de los precios de los productos y el volumen de las importaciones³⁰.

En lo que respecta a la Oficina de Control de Precios, este organismo fue dotado de amplias facultades para regular y fiscalizar los precios de venta, tanto al por mayor como al detal, de bienes nacionales y extranjeros, con especial atención a aquellos considerados esenciales. Asimismo, le correspondió supervisar los precios de los servicios ofrecidos al público. De manera complementaria, la Oficina quedó facultada para adoptar medidas dirigidas a impedir el acaparamiento y la acumulación especulativa de artículos de primera necesidad, con el propósito de preservar el abastecimiento y proteger a los consumidores frente a prácticas distorsionadoras del mercado³¹.

En conjunto, las medidas adoptadas en materia de abastecimiento y control de precios revelan el tránsito desde una función estatal de mera supervisión hacia un esquema de intervención directa sobre la oferta, la circulación y el valor de bienes esenciales. Bajo la justificación de la emergencia bélica, el Estado amplió progresivamente su radio de acción, subordinando la dinámica ordinaria del mercado a criterios de seguridad económica y estabilidad social. Se configuró así un primer nivel de economía administrada, en el que la protección del abastecimiento interno se erigió en prioridad normativa.

29 Decreto 113 de 21 de julio de 1942, emitido por el Ministerio de Agricultura y Comercio.

30 Decreto 177 de 26 de junio de 1943, emitido por el ministerio de Agricultura y Comercio.

31 Decreto 126 de 16 de septiembre de 1942, emitido por el Ministerio de Agricultura y Comercio.

27 Decreto Ley 23 de 17 de enero de 1942, dictado por el Consejo de Gabinete.

28 Decreto 114 de 31 de julio de 1942, emitido por el Ministerio de Agricultura y Comercio.

4.2. El monopolio estatal y la requisición: el caso de llantas y caucho

La ocupación japonesa de las principales regiones productoras de caucho del sudeste asiático en 1942 provocó la interrupción de aproximadamente el 90 % de la oferta mundial de caucho natural (Wendt, 1947, p. 203). En este contexto de drástica contracción del suministro internacional, el control de este insumo adquirió una relevancia estratégica determinante, dado que la creciente mecanización de las fuerzas armadas lo había convertido en un recurso indispensable para la logística y la capacidad operativa militar (Clarence-Smith, 2013, p. 204).

En Panamá, la escasez resultante, sumada a prácticas de acaparamiento, dio lugar a una de las intervenciones más intensas del Estado en la esfera de la propiedad privada durante el período de guerra. Como primera medida, el 9 de febrero de 1942³² se impuso a los comerciantes la obligación de declarar bajo juramento sus inventarios de llantas y tubos, bajo pena de comiso de los excedentes en caso de falsedad. A partir de entonces, toda operación sobre dichos bienes quedó sujeta a autorización previa del Ministerio de Agricultura y Comercio, cuya decisión debía fundarse en criterios de interés público. Paralelamente, se estableció un sistema de prelación administrativa para la concesión de permisos, otorgando prioridad a servicios considerados esenciales, tales como ambulancias, bomberos, policía, correos, aseo domiciliario y transporte público de pasajeros.

Este proceso de creciente intervención culminó con la expedición del Decreto Ley 35 de 19 de mayo de 1942, disposición que instituyó un monopolio estatal en la importación y venta de llantas y tubos. La norma reservó exclusivamente

a la Nación tales actividades y ordenó, además, la requisición de los inventarios existentes en poder de particulares. Con ello, el Estado asumió la condición de comerciante único de un bien estratégico, desplazando la iniciativa privada en este sector específico bajo la justificación de la necesidad pública derivada del contexto bélico.

Sin embargo, en 1943 se produjo una modificación sustancial de las condiciones que regían el abastecimiento de llantas. Ante la variación del entorno comercial y logístico, se estimó oportuno reorganizar su distribución, permitiendo nuevamente la importación y venta por parte de comerciantes privados, siempre que contaran con la autorización correspondiente de la Oficina de Racionamiento³³. De este modo, el monopolio absoluto fue sustituido por un régimen de comercialización controlada.

Dentro de este nuevo esquema, los distribuidores debían asumir, además de los impuestos de importación y consulares aplicables, un recargo del 10 % sobre los materiales destinados al recauchutado, cuyo producto se destinaba a financiar el funcionamiento de la Oficina. Dicho recargo fue eliminado al año siguiente con el propósito de reducir costos y estimular, desde una perspectiva industrial, el reciclaje y la prolongación de la vida útil de las llantas, en un contexto en que la importación de productos nuevos continuaba siendo limitada³⁴.

En consonancia con esta política de racionalización del consumo, se promovió activamente la reconstrucción de llantas para atender la demanda local considerada esencial. Para ello, se exigía una verificación técnica previa por parte del inspector competente, quien determinaba cuáles podían ser objeto de

³³ Decreto 338 de 16 de julio de 1943, emitido por el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

³⁴ Decreto 427 de 27 de mayo de 1944, emitido por el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

³² Decreto Ley 27 de 9 de febrero de 1942, dictado por el Consejo de Gabinete.

reconstrucción. Un examen similar se requería cuando el propietario de un vehículo solicitaba autorización para adquirir llantas nuevas, a fin de constatar que las existentes no admitían reparación³⁵.

El caso de las llantas y el caucho constituye una manifestación particularmente intensa de esta lógica interventora. La evolución desde la fiscalización de inventarios hasta la instauración de un monopolio estatal y la requisición de existencias privadas evidencia cómo la escasez estratégica justificó la suspensión temporal de la libre iniciativa en un sector específico. Aunque posteriormente se restableció una participación privada condicionada, el régimen aplicable confirmó la consolidación de un modelo de administración económica en el que la actividad mercantil quedó subordinada a autorizaciones, prioridades públicas y controles técnicos.

4.3. El aparato de racionamiento: hidrocarburos y control social

Con el estallido de la guerra, las potencias aliadas comprendieron rápidamente que el petróleo constituía un recurso estratégico indispensable para sostener las operaciones militares. A medida que el conflicto se intensificaba, su estrategia fue ajustándose para asegurar el acceso, control y protección de las fuentes de abastecimiento de hidrocarburos, conscientes de que sin este recurso resultaba imposible mantener en funcionamiento aviones, tanques, buques y, en general, toda la maquinaria bélica (Vaughn Smith, 1982, p. 139). En consecuencia, la gran estrategia aliada terminó por orientarse a garantizar el suministro energético como condición esencial para la victoria, circunstancia que repercutió en la adopción de políticas de control y aseguramiento de los recursos

petroleros a escala mundial.

En Panamá, el control de los combustibles dio lugar a la configuración de una nueva estructura burocrática especializada. En efecto, el 16 de septiembre de 1942³⁶ se creó la Oficina de Racionamiento de Gasolina y Llantas, entidad encargada de regular y supervisar la distribución y el expendio de gasolina y demás productos derivados del petróleo. Para cumplir con este objetivo, la Oficina implementó un sistema compuesto por tres categorías de libretas de racionamiento³⁷. Cada libreta contenía cupones con un valor nominal equivalente a una unidad, cuya correspondencia en galones podía ajustarse periódicamente de acuerdo con las necesidades del abastecimiento. En el caso de vehículos y maquinarias propiedad de la Nación, el racionamiento se aplicaba con la salvedad de no entorpecer el funcionamiento ordinario de la Administración pública.

El racionamiento, sin embargo, trascendió su dimensión estrictamente económica. Más allá de procurar un uso eficiente de recursos escasos, operó como un mecanismo de disciplina y ordenamiento del consumo. En este sentido, el 2 de mayo de 1944³⁸ se adoptaron nuevas medidas restrictivas destinadas a adecuar el consumo interno a las cuotas internacionales asignadas a Panamá, lo que revela la inserción del país en un esquema de coordinación hemisférica propio de la economía de guerra.

El desajuste entre la cuota asignada y el consumo efectivo obedecía, fundamentalmente, a dos factores. En primer lugar, el incremento

³⁶ Decreto Ley 39 de 16 de septiembre de 1942, emitido por el Consejo de Gabinete.

³⁷ Durante la Segunda Guerra Mundial, las libretas de racionamiento consistieron en pequeñas cartillas con cupones que otorgaban a cada persona el derecho a adquirir una cantidad determinada de productos sujetos a control, como hidrocarburos y sus derivados.

³⁸ Decreto 419 de 2 de mayo de 1944, emitido por el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

³⁵ Decreto 437 de 15 de junio de 1944, emitido por el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

del universo de consumidores, derivado de la aprobación de nuevas autorizaciones para vehículos y lanchas que anteriormente no adquirirían combustible en el mercado local. En segundo término, el aumento en las cantidades permitidas a determinados vehículos, que solicitaban ampliaciones de cupo por encima de los niveles ordinarios. Ambos fenómenos incidieron directamente en la presión sobre las reservas disponibles.

La expansión del control no se limitó a la gasolina. Mediante disposición de 6 de septiembre de 1944³⁹, las facultades de la Oficina se extendieron a la distribución y expendio de queroseno, diésel, aceites combustibles y asfalto, ampliando así el espectro de intervención sobre los hidrocarburos. Con el propósito de reforzar la coordinación técnica y administrativa de estas medidas, se creó el Comité Consultivo de Asuntos de Petróleo, órgano encargado de fiscalizar la importación y comercialización de dichos productos y de servir de enlace entre el Poder Ejecutivo y el Comité de Racionamiento de América Latina.

El aparato de racionamiento de hidrocarburos representó la fase más estructurada de este proceso de intervención. A través de cuotas, permisos y órganos especializados, el acceso a combustibles dejó de depender primordialmente de la capacidad de pago para quedar determinado por criterios estratégicos y compromisos internacionales. De este modo, la economía de guerra no solo alteró los mecanismos de distribución de bienes esenciales, sino que redefinió la relación entre Estado y mercado, consolidando una expansión excepcional —aunque jurídicamente fundada en la emergencia— de la función reguladora y planificadora de la Administración pública⁴⁰.

4.4. Biopolítica y salud pública: la regulación estratégica de la quinina

Un ámbito menos visible, aunque jurídicamente significativo, de la intervención estatal durante el período fue la regulación de medicamentos considerados estratégicos. En efecto, el 4 de agosto de 1941⁴¹ —anticipándose a la expansión del conflicto en el Pacífico— el Estado dispuso medidas específicas sobre el mercado farmacéutico de la quinina. La normativa prohibió su utilización en preparados de uso externo, tales como tónicos capilares y cosméticos, y restringió su prescripción médica exclusivamente al tratamiento del paludismo.

Esta decisión trasciende la lógica sanitaria ordinaria y puede interpretarse como una manifestación de biopolítica⁴², en la medida en que el Estado asumió la gestión de la salud colectiva como un componente de la seguridad nacional. En un contexto tropical marcado por la alta incidencia de la malaria y considerando su impacto potencial en la operatividad de la defensa del Canal, la quinina dejó de concebirse como una simple mercancía para adquirir la condición de insumo estratégico. En coherencia con esta orientación, la normativa impuso a las farmacias

de 1946, las funciones de la Oficina de Racionamiento fueron transferidas a la Oficina de Control de Precios, la cual asumió la responsabilidad de otorgar autorizaciones para la adquisición de llantas, fijar los precios de venta y ejercer la vigilancia correspondiente.

41 Decreto 122 de 4 de agosto de 1941, emitido por el Ministerio de Salubridad y Obras Públicas.

42 La expresión “biopolítica” fue introducida por Michel Foucault. En su formulación, el concepto designa una transformación sustantiva en la lógica del poder moderno. Este deja de estructurarse primordialmente en torno al derecho soberano de «hacer morir o dejar vivir» —característico del poder monárquico clásico— para orientarse hacia la gestión activa de la vida. En este nuevo paradigma, el poder se ejerce sobre los cuerpos individuales y sobre las poblaciones en su conjunto, con el propósito de regular, optimizar y administrar los procesos biológicos: natalidad, mortalidad, salud, higiene, longevidad y reproducción. La vida se convierte, así, en objeto de intervención política sistemática. La muerte no desaparece del horizonte del poder, pero pasa a constituir su límite o reverso, más que su manifestación principal. En síntesis, la biopolítica puede entenderse como la forma de poder que asume la administración de la vida colectiva, organizando las condiciones de supervivencia, desarrollo y regulación de las poblaciones (1977, pp. 168-169).

39 Decreto 474 de 6 de septiembre de 1944, emitido por el Ministerio de Hacienda y Tesoro.

40 Las disposiciones legales sobre el racionamiento de llantas se mantuvieron vigentes incluso después de concluido el conflicto bélico. Mediante el Decreto 174 del 3 de agosto

la obligación de rendir informes periódicos sobre su manejo, sometiendo tanto la actividad farmacéutica como la prescripción médica a mecanismos de vigilancia administrativa.

Conviene advertir que hasta 1940 el abastecimiento de quinina no había experimentado alteraciones sustanciales. Sin embargo, el estallido del conflicto y, en particular, la ocupación japonesa de Java en 1942 —región que concentraba importantes plantaciones de quina— alteraron drásticamente el suministro mundial. Los países aliados quedaron privados de una de sus principales fuentes de aprovisionamiento, lo que provocó escasez y el resurgimiento de brotes de malaria en distintos frentes de guerra (Shanks, 2024).

A la luz de este contexto internacional, la regulación temprana adoptada por el Estado panameño adquiere un carácter preventivo y estratégico, inscribiéndose en la misma lógica de administración racionalizada de recursos críticos que se observó en los ámbitos del abastecimiento, el racionamiento y el control de bienes esenciales.

4.5. Mutualización forzosa de riesgos: el impuesto contra riesgos de guerra

A escala global, la evolución de los conflictos armados durante el siglo XX provocó una transformación estructural en la industria aseguradora. La creciente capacidad destructiva de la guerra moderna —marcada por el uso intensivo de la aviación y los bombardeos masivos— puso en evidencia las limitaciones del mercado asegurador privado para responder de manera eficiente a riesgos con impacto estructural en todo el sistema. Esta insuficiencia obedecía tanto a la falta de experiencia técnica en la cobertura de daños bélicos como a la escasez de información y datos actuariales confiables

que permitieran estimar con rigor la probabilidad y extensión de los siniestros (Goldin, 1943, p. 69).

Ante esta falla estructural del mercado, varios Estados asumieron el papel de aseguradores de última instancia, incluso mediante esquemas de subsidio, con el fin de proteger su infraestructura estratégica y preservar la estabilidad económica. Así ocurrió, por ejemplo, en Estados Unidos con la creación de la War Damage Corporation en 1941, y en el Reino Unido con los mecanismos establecidos al amparo de la War Damage Act de 1941.

En Panamá, la situación presentó rasgos análogos, aunque adaptados a su realidad geoestratégica. La presencia del Canal y la eventualidad de un ataque aéreo llevaron al Gobierno a considerar que las ciudades terminales de Panamá y Colón se encontraban expuestas a un riesgo inminente. Los considerandos oficiales reconocían que resultaba “prácticamente imposible obtener seguros contra riesgos de guerra, dentro o fuera de la República”, lo que evidenciaba una manifiesta ausencia de cobertura privada. En este contexto, y en ejercicio de su función de tutela de la seguridad económica nacional, el Órgano Ejecutivo promulgó el Decreto Ley 25 de 29 de enero de 1942.

La norma estableció un gravamen anual adicional de tres balboas por cada mil balboas del valor catastral aplicable a los bienes inmuebles y edificaciones ubicados en las ciudades de Panamá y Colón, así como en sus áreas metropolitanas circundantes (San Francisco de la Caleta, Pueblo Nuevo y Río Abajo⁴³). Los recursos recaudados debían depositarse en una cuenta especial del Banco Nacional,

⁴³ En 1942, San Francisco de la Caleta, Pueblo Nuevo y Río Abajo funcionaban como extensiones urbanas de la ciudad de Panamá, con densidad poblacional y edificaciones que justificaban su inclusión en un esquema de indemnización. Otras zonas hoy metropolitanas aún eran rurales o semi rurales.

con destinación exclusiva al resarcimiento de los daños sufridos por las edificaciones como consecuencia directa o indirecta de actos de guerra.

Desde la perspectiva del derecho fiscal, la medida presentaba una naturaleza híbrida. Aunque formalmente se configuraba como un impuesto adicional anual al de inmuebles (tasa del 3 % sobre el valor catastral de las construcciones urbanas en zonas de riesgo), en términos materiales funcionaba como un mecanismo público compulsivo de mutualización de riesgos administrado por el Estado. Su finalidad no era recaudatoria ordinaria, sino constituir un fondo colectivo —depositado en cuenta especial en el Banco Nacional— destinado exclusivamente a indemnizar daños directos o indirectos causados por actos de guerra en las edificaciones gravadas, con devolución proporcional de excedentes en caso de no materializarse los siniestros o de sobrante tras las indemnizaciones.

En cuanto a su valoración, pueden señalarse tanto elementos favorables como objeciones relevantes. Desde el punto de vista de la conveniencia jurídica y económica, la principal virtud del mecanismo residía en ofrecer protección financiera frente a un riesgo exógeno que el mercado de seguros privados se negaba a cubrir. Resulta especialmente significativo el artículo 7, que disponía la devolución de las sumas recaudadas —previa deducción proporcional de los gastos administrativos— si la emergencia concluía sin que se produjeran daños por actos de guerra. Esta previsión atenuaba cualquier apariencia confiscatoria y reforzaba el carácter temporal y garantista del fondo.

No obstante, la medida también generó cuestionamientos. En primer lugar, implicó una

carga económica adicional para los propietarios urbanos en un contexto de contracción comercial y escasez de recursos. En segundo término, su aplicación tuvo un alcance geográfico limitado, al circunscribirse a los principales centros urbanos adyacentes al Canal. Esta delimitación, aunque justificable desde la lógica del riesgo estratégico, introducía un tratamiento diferenciado que dejaba fuera de la cobertura al resto del territorio nacional.

Finalmente, la evolución del conflicto internacional determinó el desenlace de la medida. En mayo de 1944⁴⁴, al alejarse el teatro de operaciones bélicas del continente americano y considerarse remoto el peligro de bombardeos, el Ejecutivo dispuso la eliminación del gravamen y la devolución de los fondos recaudados a los contribuyentes. De este modo, concluyó una experiencia singular de aseguramiento estatal forzoso que, en el marco de la economía de guerra, evidenció la capacidad del Estado para sustituir temporalmente al mercado en la gestión de riesgos extraordinarios.

4.6. Merma fiscal e imposición de impuestos a las bebidas alcohólicas

Históricamente, las bebidas alcohólicas han sido consideradas, en diversos sistemas tributarios, como bienes de consumo no esencial, lo que ha propiciado su inclusión dentro de aquellas categorías especialmente idóneas para la imposición de gravámenes específicos. Esta calificación encuentra sustento, en buena medida, en la evidencia relativa a los efectos adversos que el consumo excesivo de alcohol puede ocasionar en la salud pública y el bienestar social en general (Babor, 2010, p. 118).

En el contexto de la Segunda Guerra Mundial,

⁴⁴ Decreto Ley 50 de 11 de mayo de 1944, emitido por el Consejo de Gabinete.

numerosos Estados intensificaron la carga impositiva sobre las bebidas alcohólicas como parte de sus estrategias fiscales orientadas a financiar el esfuerzo bélico y a contrarrestar los impactos económicos derivados del conflicto. Tales medidas respondieron no solo a una lógica recaudatoria inmediata, sino también a la necesidad de fortalecer las finanzas públicas en un escenario de contracción del comercio y de inestabilidad económica.

Panamá no permaneció al margen de esta dinámica. La guerra ocasionó una merma significativa en los ingresos fiscales, particularmente por la reducción de la renta aduanera derivada de dos actividades esenciales: el comercio internacional y la navegación marítima. Frente a esta coyuntura, mientras otros países redefinían e incrementaban el impuesto sobre la renta, Panamá optó por medidas impositivas de otra índole, orientadas a fortalecer la recaudación y mitigar la caída de las rentas públicas. En ese contexto, se incrementaron los gravámenes aplicables a la fabricación de licores y cervezas, al funcionamiento de cantinas y a la importación de bebidas alcohólicas⁴⁵.

5. Conclusiones

El análisis de la actividad reglamentaria de Panamá durante las primeras fases de la Segunda Guerra Mundial, abarcadas en esta primera parte del artículo, permite arribar a las siguientes conclusiones jurídicas:

1. Institucionalización del estado de excepción. La legislación de guerra no fue un paréntesis excepcional, sino un sistema jurídico estructurado que institucionalizó el uso de facultades extraordinarias. La Constitución de 1941, paradójicamente, facilitó esta

concentración de poder en el Ejecutivo, permitiendo gobernar por decretos-leyes bajo la justificación de la defensa continental. La habilitación legislativa otorgada por la Asamblea Nacional al Ejecutivo para legislar en materia económica, fiscal y administrativa suprimió, en la práctica, el debate parlamentario en estas materias durante los años más intensos del conflicto.

2. Modernización administrativa vía crisis. La emergencia bélica forzó la modernización del aparato estatal panameño. La creación de organismos técnicos como la Comisión de Aprovisionamiento, la Oficina de Racionamiento y la Oficina de Control de Precios introdujo en Panamá el concepto de policía administrativa económica, sentando las bases para el intervencionismo estatal que caracterizaría las décadas posteriores. La guerra funcionó como laboratorio de un Estado administrativo moderno, capaz de planificar la distribución de bienes esenciales, disciplinar el mercado y gestionar los suministros estratégicos, desde los hidrocarburos hasta los medicamentos antimaláricos.

3. Soberanía fragmentada. El Convenio Fábrega-Wilson de 1942 y las medidas de cooperación militar evidencian que la soberanía panameña operó bajo un régimen de soberanía restringida. Si bien se preservó la titularidad formal sobre el territorio —a diferencia del Tratado de 1903—, la jurisdicción efectiva fue cedida pragmáticamente en función de los intereses defensivos de los Estados Unidos. La cláusula de renovación pactada convirtió la temporalidad del arrendamiento en una categoría jurídicamente elástica, cuyas consecuencias se prolongaron hasta 1947 con el rechazado Convenio Filós-Hines.

6. Referencias bibliográficas

Araúz, C. A. (1994). Panamá y sus relaciones

⁴⁵ Decreto Ley 37 de 18 de agosto de 1942, dictado por el Consejo de Gabinete.

internacionales: estudio introductorio (vol. 15). Universitaria.

Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., Giesbrecht, N., y Graham, K. (2010). El alcohol: Un producto de consumo no ordinario. Investigación y políticas públicas (2.^a ed.). Organización Panamericana de la Salud.

Carlisle, R. (1981). Sovereignty for sale: the origins and evolution of the panamanian and liberian flags of convenience. Naval Institute Press.

Clarence-Smith, W. G. (2013). The battle for rubber in the Second World War: cooperation and resistance. En J. Curry-Machado (Ed.), Global histories, imperial commodities, local interactions (pp. 204-223). Palgrave Macmillan UK. https://doi.org/10.1057/9781137283603_11

Foucault, M. (2007). Historia de la sexualidad: La voluntad de saber (31.^a ed., vol. 1). Siglo XXI.

Friedman, M. P. (2003). There goes the neighborhood: blacklisting Germans in Latin America and the evanescence of the good neighbor policy. Diplomatic History, 27(4), 569-597. <https://doi.org/10.1111/1467-7709.00368>

Goldin, A. J. (1943). War damage insurance. Journal of the American Association of University Teachers of Insurance, 10(1), 69-75. <https://doi.org/10.2307/250009>

Hallett, B. (2008). Declarations of war. En L. Kurtz (Ed.), Encyclopedia of violence, peace, & conflict (2.^a ed., pp. 557-564). Academic Press. <https://doi.org/10.1016/B978-012373985-8.00227-0>

Linares, F. J. (1944, septiembre 7). El presidente Roosevelt consideró «Que la negativa del

artillamiento de naves era consecuencia de la Ley de Neutralidad americana». U. N. C., 1(6), 7-8.

McKay, A. (2019). Las primeras crisis políticas: 1931-1948. En A. Castellero Calvo & F. Aparicio (Eds.), Nueva historia general de Panamá (2.^a ed., vol. 3, t. 2). Editora Novo Art.

Meeting of the Foreign Ministers of the American Republics for Consultation. (1939). Declaration of Panamá. En M. F. Axton, R. P. Churchill, F. C. Prescott, J. G. Reid, N. O. Sappington, L. E. Gates, & S. L. Phillips (Eds.), Foreign relations of the United States: Vol. 5. The american republics. United States Government Printing Office.

Our ships under Panama's flag. (1941, 28 de septiembre). The New York Times, 7.

Pizzurno Gelós, P., y Araúz, C. A. (1996). Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989). Manfer.

Real Academia Española. (2014). Diccionario de la lengua española (23.^a ed.). [Electrónico]. <https://dle.rae.es>

Reunión Consultiva de los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas. (1939). Reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, de conformidad con los acuerdos de Buenos Aires y de Lima [Acta final].

Shanks, G. D. (2024). Antimalarial drug supply issues during the Second World War. Journal of Military and Veterans' Health, 32(3), 34-37. <https://doi-ds.org/doi/10.2024-23793435/JMVH>

Tack, J. A. (Cord.). (1999). El Canal de Panamá (Vol. 16). Universitaria.

Vaughn Smith, D. (1982). The phantom fleet: foreign flags on U. S. ships [Master's thesis, Naval Postgraduate School]. Defense Technical Information Center database. <https://apps.dtic.mil/sti/tr/pdf/ADA121867.pdf>

Wendt, P. (1947). The control of rubber in World War II. Southern Economic Journal, 13(3), 203-227. <https://doi.org/10.2307/1053336>

Instructivo para los Autores

1.Publicación de los ensayos.

La Procuraduría de la Administración, publicará cuatrimestralmente la Revista Digital de contenido jurídico titulada “Lex Nostra”, producto del aporte literario/intelectual de todos y cada y uno de los Abogados de la Secretaría de Consultas y Asesoría Jurídica e invitados Especiales, que escribirán artículos de actualidad; además, de otros colaboradores institucionales o externos, que deseen hacer uso de este medio, para incorporar un tema inédito de su autoría, en materia de derecho administrativo.

El objetivo de la revista es acercar el derecho administrativo al ciudadano e igualmente promover la producción de artículos académicos de corta extensión, así como de interés para el foro y la academia, redactados en un lenguaje sencillo y de fácil comprensión.

2. Criterios para la selección y aprobación de artículos.

Los criterios de selección de los manuscritos estarán basados en los siguientes aspectos:

- a. Pertinencia del tema con el eje temático de la revista;
- b. Originalidad (inédito; no podrá presentarse un artículo, que ya haya sido publicado con anterioridad);
- c. No deben haber sido publicados en medios impresos ni digitales (total o parcialmente).

El manuscrito debe estar de acuerdo con la temática y enfoque de la revista y cumplir con los requerimientos establecidos en el Instructivo para los autores.

Los artículos serán sometidos al rigor de una revisión temática por el Consejo Editorial de la revista y una vez aprobados, se notificará a los autores el resultado que podrá ser:

- Negado: no acepta apelación,
- Suspendido: el Consejo Editorial indicará al autor sus recomendaciones, quien deberá atenderlas para que su artículo sea publicado.
- Aceptado: El artículo será publicado sin mayores modificaciones.

Los artículos aceptados se programarán para publicación, lo cual será informado al autor.

3.Información sobre el autor.

Es indispensable incluir nombres y apellidos del autor, lugar y/o área de trabajo (especialidad académica, de tenerla); debe incluir una fotografía reciente tamaño carné de medio cuerpo tomada de frente en formato JPG.

El articulista, debe enviar en un documento aparte, un resumen corto de su hoja de vida actualizada al correo electrónico de la revista; el cual será colocado como referencia del autor, en su publicación.

4. Sobre el artículo a publicar.

El tema del manuscrito debe enmarcarse dentro del área de conocimiento general y específico declarado en la Revista y señalado para el número particular para el cual se convoca.

Con relación al envío del artículo, el autor debe enviarlo al correo electrónico:

sconsultas@procuraduria-admon.gob.pa en las condiciones establecidas.

Con relación a la estructura de los artículos, éstos deberán incluir el título; bibliografía; resumen analítico de no más de 100 palabras que se incluirá al inicio del mismo. Un resumen de palabras claves, en español. Se debe evitar en todo lo posible, las faltas ortográficas, de puntuación, gramaticales y de sintaxis.

Los artículos deben cumplir con el formato siguiente:

1. Tamaño: carta 8 y ½ x 11;
2. Fuente: calibre light 12 puntos;
3. Interlineado 1.5;
4. Procesador Word;
5. Extensión de un mínimo de ocho (8) y máximo de doce (12) páginas, incluidas las referencias bibliográficas.

Las normas de citación de la Revista, son una adaptación de las normas de la American Psychology Association (APA), en lo referente principalmente a estilo, citación, referenciación y presentación de figuras y tablas.

Los títulos y subtítulos, deben ir numerados con el sistema decimal 1, 1.1; 1.2; 1.3, 2, 2.1; 2.2; 2.3, 3; 3.1, 3.2, 3.2.1. Así mismo, los títulos no se deben escribir con mayúscula cerrados y/o sostenidos, solo se escriben con mayúscula inicial.

Las figuras y tablas, fotografías, imágenes y gráficos, deben tener numeración consecutiva, título y su respectiva fuente.

Respecto de las referencias bibliográficas, éstas, se deberán incluir al final del escrito y deben organizarse por orden alfabético. No se debe incluir bibliografía que no fue utilizada en el artículo.

Comité Editorial



www.procuraduria-admon.gob.pa