







ASAMBLEA NACIONAL



H.D. Jaime E. Vargas Centella
Presidente



H.D. Ricardo J. Torres Díaz
Primer Vicepresidente



H.D. Corina E. Cano Córdoba
Segundo Vicepresidente



Quibian Panay
Secretario General



Dana Castañeda
Subsecretaria General



Contenido

REVISTA PARLAMENTARIA DEBATE N°34 DICIEMBRE 2023

PRESENTACIÓN9

Jaime Beitia Fernández

MONOGRAFÍAS Y ENSAYOS
.....15

Elecciones presidenciales de 1952 en Panamá
Tamara Martínez Paredes
.....16

La doble postulación
Miriam Zelaya de Simons
.....22

El legislador como intérprete de la Constitución
Julio Cesar Pérez Martínez
.....27

Jurisdicción Penal Electoral
Garritt Geneteau Real
.....57

Reformas al Código Electoral de Panamá 2002-2023
Elecciones 2024 Tribunal Electoral
.....66

**Ocho décadas de la jurisdicción contencioso administrativa:
retrospectiva, actualidad y rumbo a su nueva regulación**
Carlos Alberto Vásquez Reyes
.....112

**80 años de un legado: la Jurisdicción Contencioso administrativa en
Panamá**
Jorge Raffo
.....130

Perspectivas de actualización en la jurisdicción contencioso administrativa en Panamá <i>Luis Gabriel Solís Higuera</i>	133
Cuestiones metodológicas en torno a la historia del 3 de noviembre de 1903 <i>Olmedo Beluche</i>	147
El Daño como elemento fundamental de la responsabilidad extra del Estado <i>Kitszy K. Santamaría Jackson</i>	154
Acoso y la violencia en el mundo del trabajo <i>Ana Elizabeth Lemos</i>	169
Quien fue el Dr. Pablo Arosemena <i>Patricia Arosemena</i>	173
LEGISLACIÓN AL DÍA	177
Ley 238 de 15 de septiembre de 2021 Que amplía el alcance del fuero de maternidad hasta el padre y concede vacaciones en caso de fallecimiento de la madre	178
Ley 32 de mayo de 2018 Que establece la gratuidad del servicio de mamografía en el Sistema Público de Salud	181
DISCURSOS Y CONFERENCIAS	183
H.D Jaime Edgardo Vargas Centella, Presidente. entrante Discurso de toma de posesión el 1 de julio de 2023, Asamblea Nacional	184

H. D. Crispiano Adames Navarro, Presidente saliente
Discurso de salida del 1 de julio de 2023
.....188

DOCUMENTOS DE CONSULTAS
.....193

Plan General de Elecciones 2022-2024, PLAGEL
Tribunal Electoral
.....194



PRESENTACIÓN

Presentación de la Revista Debate N° 34, 2023

Jaime Beitia Fernandez

Sociólogo

La revista parlamentaria Debate, medio de comunicación e información oficial de la Asamblea Nacional nos presenta en este mes de noviembre la edición N° 34 de noviembre de 2023, con artículos históricos y de actualidad, relacionados con las Elecciones Presidenciales del 2024. En este periodo donde nuestro país se aproxima a un encuentro electoral para escoger los rectores de la política panameña, hemos tenido a bien presentarles artículos que recogen el pensamiento político y conceptual de las Elecciones 2024 de escritores de la pluma fina para orientar y concientizar a nuestra sociedad habida de información, por lo que en primera instancia vemos el artículo de la Licenciada Tamara Martínez, socióloga, quien nos traslada a las *elecciones presidenciales de 1952*, considerando tres aspectos importantes de esta contienda, contexto histórico

del desarrollo del proceso electoral y las alianzas y los Partidos Políticos de la época, es importante su lectura se la recomendamos para su análisis.

Seguidamente entramos en el tema de *La Doble Postulación* escrito por la Licenciada Mirian Zelaya de Simons, tema que ha sido de interés de muchos investigadores y politólogos en nuestro país, ya que no es comprendida esta figura política y ha sido muy discutida en el ámbito nacional por su disyuntiva legal, para unos es un abuso de poder y para otros es una figura legal que permite que una persona pueda postularse en varios puestos a elegir. Es un artículo de bastante popularidad ya que, en los comicios electorales del 2024, se ha ido profundizando. Es interesante su lectura.

Julio Cesar Pérez Martínez nos hace un análisis de la interpretación de la Constitución Nacional, en donde plantea que el legislador es su máximo intérprete para realizar con mayor conocimiento la expedición de leyes de la República, cita el artículo 163 de la Constitución Nacional numeral

1, que dice: “*Es prohibido a la Asamblea Nacional que expida leyes que vulneren la letra o el espíritu de aquella*”. Por lo tanto, el legislador se convierte en el primer intérprete de la constitución, al desarrollar los preceptos constitucionales mediante la legislación y para ello debe tener muy claro las reglas de interpretación jurídica, así como los principios y valores constitucionales. En este artículo se analiza la función del legislador como principal intérprete de la Constitución.

En el siguiente artículo el Abogado Garritt Geneteau Real describe la necesidad de tener un Código Procesal Penal Electoral, que beneficie de forma productiva las investigaciones y sanciones penales electorales que se practican en esta jurisdicción especial, ya que, para los años 2014 y 2015, se presentó un proyecto de Ley. No obstante, aún no se había implementado en la provincia de Panamá el Sistema Penal Acusatorio y todavía se tenía el Sistema Inquisitivo Mixto en la jurisdicción electoral panameña. Este proyecto no llegó a implementarse, lea este artículo y saque sus conclusiones.

A continuación, tenemos un cronograma de reformas al Código Electoral presentados desde el 2002 al 2023, las cuales regirán las elecciones del 5 de mayo del 2024, las mismas fueron anunciadas por el Tribunal Electoral, con el objetivo de procurar el óptimo desarrollo electoral que garantice la vigencia eficaz y eficiente de los principios de equidad, justicia, rendición de cuentas y transparencia, que deben revestir todo proceso electoral. Son reformas que a través de los años se han ido discutiendo según las experiencias adquiridas en las elecciones presidenciales ejecutadas en nuestro País.

Carlos Alberto Vásquez Reyes Magistrado Presidente de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia. Inicia con este pensamiento: “*La vida es ciertamente una invitación a la lucha, pero para poder luchar y confiar en el triunfo, lo primero es conocernos a nosotros mismos como decía Sócrates.*”

Como una cuestión de principio y aunque pudiere parecer una referencia innecesaria, resulta importante tener en

cuenta el curso de evolución histórica que ha experimentado la Justicia Contencioso-Administrativa, desde sus primeras formas de organización hasta la actualidad. Muy interesante este artículo, léalo con mucho cuidado y analice.

80 años de un legado: la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá Por Jorge Raffo, Embajador, nuestra pluma invitada. actual embajador del Perú en Guatemala.

“Cuando se cierran las puertas de la legalidad, se abren las de la violencia”. Esta frase del gobernante peruano Samanez Ocampo (1931) bien podría describir la constante preocupación del doctor José Dolores Moscote, por impulsar la Educación y el Derecho, instrumentos que consideraba esenciales para el sostenimiento de la Democracia y para neutralizar intentonas golpistas que generasen la calamidad de pervertir la justicia y las leyes.

Seguidamente y terminando con esto tres artículos de lo Contencioso administrativo tenemos “Perspectivas de actualización en la jurisdicción contencioso administrativa en

Panamá” de Luis Gabriel Solís Higuera, *coordinador de Asistentes del Despacho del Magistrado Carlos Alberto Vásquez Reyes*, nos plantea que La Jurisdicción Contencioso Administrativa, es hoy un pilar fundamental para el Sistema de Administración de Justicia y de sus administrados; sin embargo, antes de los inicios de la República, su existencia era impensable. interesante lectura para aquellos estudiosos del tema.

El catedrático de la universidad de Panamá, Olmedo Beluche nos escribe sobre *Las Cuestiones metodológicas en torno a la historia del 3 de noviembre de 1903*, Nos dice “cuando un historiador (a) afirma que, el 3 de noviembre de 1903, “todo el pueblo panameño” apoyaba la separación de Panamá de Colombia y su subsecuente tratado sobre el canal, está faltando a la verdad.”

Según nuestro escritor, “Quienes suponen la existencia de una idílica “unidad nacional” el 3 de noviembre de 1903, pasan por alto que la mayoría del país (60%) vivía en zonas rurales y no se enteraron de los acontecimientos

hasta días y semanas posteriores, como hechos consumados, en los que no tuvieron la menor participación. Consumados por una élite no mayor de 8 personas, que no representaban a la mayoría del pueblo panameño.”
Interesante artículo.

Kitzy K. Santamaría Jackson, abogada, nos orienta sobre los conceptos de responsabilidad y responsabilidad extracontractual del estado, nos plantea nuestra ilustre colaboradora lo siguiente “Definidos estos términos, se hace un estudio sobre la caracterización del daño, partiendo de los principales elementos tomados en cuenta por la Corte Suprema de Justicia, y se analizan los tipos de daño, destacando el daño emergente y el lucro cesante.”

El presente artículo tiene como objetivo determinar la relación entre la responsabilidad y el daño como elemento fundamental de la responsabilidad extra del estado.

Ana Elisabeth Lemus, socióloga nos realiza un estudio *sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo* y parte señalando que: Para las mujeres

trabajadoras aún persisten prácticas que, por razón de género, las afectan en la igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo. Más crítico es que esas mismas mujeres sean hasta tres veces más afectadas por razón de etnia.

Terminamos este segmento de monografías y ensayo con la licenciada Patricia Arosemena, bisnieta, con el artículo ¿Quién fue el Dr. Pablo Arosemena? Nos hace un recuento histórico de las virtudes del Dr. Arosemena, su trayectoria política y posiciones asumidas en su caminar en el ámbito institucional y social.

En Legislación al Día tenemos la Ley 238 del 15 de septiembre del 2021 “Que amplía el alcance del fuero de maternidad hasta el padre y concede vacaciones en caso de fallecimiento de la madre”

Seguidamente la ley del 23 de mayo del 2018 “Que establece la gratuidad del servicio de mamografía en el Sistema Público de salud.”

Dos leyes que han sido muy consultadas por la ciudadanía panameña.

En Discursos y conferencias tenemos el realizado por el nuevo presidente de la Asamblea Nacional Honorable Diputado Jaime Vargas Centella el día primero de julio del 2023, y el discurso pronunciado por el Dr. Crispiano Adames Navarro presidente saliente de la Asamblea Nacional.

Por último, en documento de consultas, Alcances y Limitaciones del proceso electoral presentado por PLAGEL, Tribunal Electoral, Elecciones 2024.

Esperamos que esta edición sea de mucha utilidad y conocimiento para todos y todas, especialmente a la juventud que por primera vez ejercerán el voto en estas elecciones, invitamos a escribirnos al correo electrónico jbeitiaf@hotmail.com y nos haga sus comentarios.

Dirección de Estudios Parlamentarios
Asamblea Nacional



Monografías y Ensayos

ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 1952 EN PANAMÁ, CARACTERÍSTICAS, CONTEXTO HISTÓRICO, POLÍTICO Y SOCIAL

*Por: Tamara Martínez Paredes **
ORCID: 0000-0002-7313-2122
temartinez@tribunal-electoral.gob.pa

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo realizar un abordaje pormenorizado del desarrollo de un proceso electoral, considerando sus principales características: históricas, políticas y sociales.

El periodo elegido para realizar este diagnóstico general es el período de 1952-1956, específicamente las elecciones presidenciales del año 1952, en el que se elegiría al presidente de la República, en medio de un clima de pugnas políticas, incertidumbre y una profunda crisis económica y social.

El trabajo se divide en tres secciones en las que se desarrollan de forma general los aspectos relacionados con el contexto histórico de esas elecciones, el desarrollo de las elecciones en términos de las normas que se aplican, las candidaturas, alianzas, participación y los resultados obtenidos, que definieron el escenario político a inicios de los años cincuenta, época convulsa en Panamá.

I- Contexto histórico de las elecciones presidenciales

1.1. Panorama nacional e internacional

Las décadas de 1930 y 1940 se caracterizaron por crisis de índole económica, social y política. Se destacan aspectos relevantes como la aprobación de la nueva Constitución en 1941, aboliendo por completo la Constitución de 1904.

En 1942 Panamá tiene participación junto con los aliados en la segunda guerra mundial, hecho que repercutió de alguna forma en la mejora de la situación del país en términos económicos. Así experimentó cierto crecimiento durante este periodo, se llevaron a cabo proyectos de infraestructura como la construcción de carreteras y puentes, con el objetivo de mejorar la conectividad y el desarrollo económico en todo el país.

En la posguerra, nuevamente el país se enfrenta al aumento de la inflación, la deuda, el crecimiento de la población, el desempleo y las tensiones nacionalistas vinculadas a la propiedad del canal de Panamá.

Las elecciones presidenciales de 1952 en Panamá marcaron un punto de inflexión en la historia política del país, desencadenando cambios significativos en su estructura gubernamental y en las relaciones internacionales. Estos comicios se revistieron de una importancia particular debido al contexto político, social y económico tanto a nivel nacional como internacional.

El periodo que antecede a las elecciones populares celebradas en 1952 fue muy convulsionado y se presentaron diversas intervenciones, tanto de la Policía Nacional, de otras fuerzas políticas nacionalistas que reclamaban que el presidente Arnulfo Arias asumiera la Presidencia de la República, así como del ejército de los Estados Unidos. Para el periodo 1948-1952, en unas polémicas elecciones, resulta electo Domingo Díaz, quien durante su gobierno se enfrentó a tensiones internas y a la presión del movimiento obrero y estudiantil, que buscaban reformas sociales y económicas más profundas. Este ambiente de descontento y demandas de cambio influyó en la contienda electoral. En 1949 fallece el presidente Díaz, asumiendo el mandato presidencial Daniel Chavis Jr. durante un corto periodo, hasta ser depuesto por la Policía Nacional el 19 de noviembre de ese año.

Aquí surge una intervención clara del elemento armado en Panamá, lo que acarrea acciones como un nuevo conteo de los resultados electorales de 1948, en donde realmente ganó la

elección Arnulfo Arias, así se reconoce su triunfo y toma el poder el 24 de noviembre de 1949.

Durante este periodo, las relaciones entre Panamá y Estados Unidos estaban influenciadas en gran medida por la administración del canal de Panamá. Aunque el Tratado Filós-Hines de 1947 había establecido una nueva estructura de pagos a Panamá por la operación del canal, seguían existiendo fricciones y descontento en relación con los términos del tratado.

La década de 1950 fue testigo de la participación activa de varios grupos políticos y sociales en Panamá. Hubo demandas de reformas políticas y sociales, así como protestas por cuestiones como los derechos laborales y las desigualdades en la población panameña.

A partir de esta época, aunque el proceso de transferencia total del control del canal a Panamá estaba lejos de completarse, las negociaciones y discusiones sobre el futuro de la vía interoceánica continuaron siendo un tema importante en las relaciones bilaterales entre los dos países.

II- Desarrollo de las elecciones presidenciales de 1952 en Panamá

2.1 Características del proceso electoral

En la obra "Acontecer Electoral" Tomo I, segunda edición, encontramos detalles importantes sobre los eventos electorales ocurridos en nuestro país en la era republicana (1903-2006). En

esta parte es importante destacar, que al frente del gobierno al momento de las elecciones se encontraba el presidente Alcibiades Arosemena Quinzada, quien le corresponde asumir el mando tras el derrocamiento del presidente Arnulfo Arias, quien en pleno proceso electoral, el día 7 de febrero de 1952 sanciona una ley de amnistía favoreciendo la liberación de Arnulfo Arias quien se encontraba privado de libertad.

Algunas características de este proceso podemos mencionar que, las elecciones presidenciales para el periodo 1952-1956 se desarrollan el día 11 de mayo de 1952, se registraron para ejercer el derecho al sufragio un total de 343,352 personas, de las cuales votó un total de 231,276 personas, 67.5% de participación electoral.

A continuación, se detalla en la siguiente tabla:

Tabla No. 1

Participación electoral, según registro de electores, total de votos emitidos, votos blancos y nulos.

Total de personas registradas para votar	343,352
Total de votos emitidos	231,848
Total de votos válidos	213,276
Total de votos nulos y blancos	18,572

Fuente: Tribunal Electoral.

Estas cifras nos indican que el clima de la elección tal vez permitió la participación de una cantidad importante de la población, a pesar de las condiciones políticas en el país. También se anota como característica de esta elección, la intervención directa de la policía nacional en asuntos políticos.

2.2 Las candidaturas presidenciales, alianzas y partidos políticos

José Antonio Remón Cantera, acompañado de José A. Guizado y Ricardo Arias Espinosa, como primer y segundo vicepresidente respectivamente, fueron postulados por la Coalición Patriótica Nacional, conformada por los partidos Liberal Revolucionario Auténtico, Renovador, Nacional Revolucionario y Unión Popular.

Fue candidato por el partido Conservador Pedro Moreno Correa y por la Alianza Civilista conformada por los partidos: Liberal Nacional, Frente Patriótico Revolucionario independiente y el partido Socialista, el abanderado fue Roberto F. Chiari.

Las elecciones de 1952 también tuvieron un impacto importante en las relaciones internacionales de Panamá. La administración de José Remón Cantera buscó una mayor autonomía frente a los intereses de Estados Unidos, que históricamente había ejercido una influencia significativa en el país debido a la construcción y control del canal de Panamá. Aunque se mantuvieron relaciones diplomáticas, el Gobierno

panameño buscó equilibrar su relación con otras potencias internacionales.

Las elecciones presidenciales de 1952 marcaron una era de cambios económicos y sociales en el país, contrastado con prácticas autoritarias y la limitación de la libertad política, con fuertes demandas de participación democrática y ciudadana, por parte de los partidos políticos y otras agrupaciones.

2.3 La normativa electoral vigente en 1952

La Constitución vigente para ese torneo electoral era la Constitución de 1946, que fue producto de la Asamblea Constituyente del año 1945, que reconoce los derechos políticos de las mujeres, el ejercicio del derecho al sufragio, a ser candidatas en elecciones y la ocupación de cargos públicos. Sin embargo, seis años después de establecida esta nueva Constitución, en 1951, se expide el decreto de gabinete del 7 de mayo de 1951, por el cual se pone en vigor nuevamente la Constitución de 1941. Dicho decreto expresaba que la Constitución de 1946 contenía normas que imposibilitaban tomar las providencias necesarias a fin de afrontar la grave crisis económica y fiscal que atravesaba el país. Dos días después, el 9 de mayo de 1951, dicho decreto fue derogado y vuelve a entrar en vigencia la Constitución de 1946.

El fundamento legal electoral vigente para esa época lo constituía la Ley 39 del 19 de septiembre de 1946,

sobre elecciones populares. También contenía todo lo relacionado con la organización electoral en provincias, distritos y circuitos electorales, tamaño de los partidos, adherentes y formas de inscripción partidaria, así como las postulaciones a los cargos de elección popular.

El 22 de enero de 1952, meses antes de las elecciones, mediante la Ley 1, se modifican los artículos 18 y 28 sobre los partidos políticos.

III- Resultados electorales de las elecciones presidenciales del año 1952

Los resultados de las elecciones presidenciales le dieron la victoria a José Antonio Remón Cantera, quien había renunciado a su cargo de comandante de la Policía Nacional solo seis meses antes de la elección.

Estas elecciones se desarrollaron en todo el territorio nacional, así fue verificado y publicado en los registros estadísticos de elecciones de la época que desarrollaba el Departamento de Estadística de la Contraloría General de la República, que reposan en la biblioteca del Tribunal Electoral.

En la tabla a continuación se muestran la cantidad de votos obtenidos por los tres candidatos que participaron en las elecciones populares para elegir al presidente, en el año 1952.

Tabla No.2 Votos obtenidos por los candidatos presidenciales, año 1952

Candidato	Votos obtenidos
José A. Remón Cantera	133,215
Roberto F. Chiari	78,094
Pedro Moreno	1,967

Fuente: Tribunal Electoral. Acontecer Electoral tomo I, Eduardo Valdés Escoffery.

Las elecciones le dieron el triunfo a Remón Cantera, de manera amplia respecto de sus contendientes.

Otros documentos registran la distribución de los votos a nivel nacional, según provincia y por sexo. Así del total de votos emitidos por sexo se registró que un total de 155,212 fueron hombres y 91,839 fueron mujeres. Esta sería la segunda elección en la que se registraba el sufragio universal femenino, desde el reconocimiento del ejercicio de los derechos políticos para las mujeres en la Constitución de 1946, donde las tasas más altas de participación electoral se registraron en las provincias de Panamá, Colón, Bocas del Toro y Los Santos.

Algunos otros datos de estas elecciones indican que se realizaron en aparente calma, aunque se registran protestas por parte de los estudiantes al inicio del gobierno de Remón Cantera, quien no llega a culminar su mandato, porque fue asesinado en el año de 1955.

Conclusión

La elección de 1952 representó la disputa entre dos fuerzas políticas y sus liderazgos representados principalmente por José Antonio Remón Cantera y Arnulfo Arias Madrid. Remón Cantera, apoyado por una

coalición de partidos, prometió estabilidad y desarrollo económico. Por otro lado, Arias Madrid, con una plataforma populista, apeló a la base rural y a los sectores más desfavorecidos con promesas de reformas agrarias y mejoras en los servicios públicos.

La victoria de José Antonio Remón Cantera en las elecciones de 1952 tuvo implicaciones políticas difusas por un lado algo de esperanza y por otro, aprensión. Su administración implementó reformas clave, incluyendo la revisión de contratos de empresas extranjeras y la modernización de la infraestructura. Sin embargo, también se caracterizó por la represión de opositores políticos y el control más estricto sobre los medios de comunicación.

Estos eventos de nuestra historia electoral deben ser vistos más que como hechos históricos o sucesos, como fuente de análisis en la búsqueda de las herramientas que sirvan para el fortalecimiento democrático, basado en la experiencia, lecciones aprendidas y el rescate de figuras representativas y relevantes por su legado para la historia política y social de Panamá.

*Biografía

Es panameña con estudios de Licenciatura en Sociología, Post grado en Docencia Superior y Maestría y Especialización en Ciencias Sociales con énfasis en Teoría y Métodos de investigación por el Instituto de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá.

Se desempeña como investigadora académica del Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral, desde el 2019, desarrollando la línea de investigación “Participación política de las mujeres”, dentro del área de Actores Electorales y comportamiento electoral.

Ejerce como docente especial del Departamento de Sociología, Facultad de Humanidades la Universidad de Panamá.

Bibliografía

Constitución política de 1946. (s.f). Panamá.

Fábrega, R., & Boyd, M. G. (1981). Constituciones de la República de Panamá 1904-1972. Panamá: Centro de impresión educativa.

Ford, J., & Padilla, G. O. (2009). Historia Legislativa: un siglo. Panamá: Asamblea Nacional.

Ley 1 del 22 de enero de 1952. (s.f). Panamá.

Ley 39 del 19 de septiembre de 1946. (s.f). Panamá.

LA DOBLE POSTULACIÓN EN PANAMÁ

*Por: Miriam Zelaya de Simons**

ORCID: 0000-0003-1897-6274

El tema de la postulación ha sido de interés de muchos investigadores y politólogos en nuestro país, ya que no es comprendida esta figura política y ha sido muy discutida en el ámbito nacional por su disyuntiva legal. Para unos es un abuso de poder, y para otros es una figura legal que permite a una persona postularse en un puesto. También, para otros es un derecho que amplía la participación de una persona, pero, sobre todo, en la contienda electoral, el que gana es el resultado de los votos de los ciudadanos.

Dicho esto, para unos se comprende cómo una persona tiene interés en acaparar en el sentido amplio, dos puestos electorales pudiendo ser ocupado por otro. En sentido restrictivo, la persona ostenta un poder excesivo.

La demanda de inconstitucionalidad al respecto no se hizo esperar y ha sido muy controversial, pues la doble postulación tiene sus defensores como sus contrincantes, y ha sido defendido en la Corte Suprema de Justicia en una demanda de inconstitucionalidad, ya que la Ley electoral la permite, por lo tanto, no se infringe ninguna norma constitucional.

Demanda de inconstitucionalidad sobre la doble postulación

La Corte Suprema de Justicia admitió una demanda de inconstitucionalidad, presentada por Roberto Ruíz Díaz, quien actuó en su propio nombre, y de igual forma la firma forense Bufete Fuentes & Rodríguez, que actuó en representación de Samid Dan Sandoval Cisneros, ambos representantes judiciales, demandan el último párrafo del artículo 298 contenido en el Código Electoral donde los demandantes exponen lo siguiente:

El limitar el derecho a los electores, que son los afectados, de poder escoger al candidato de su preferencia en los cargos que estima conveniente, siempre que sea libre y espontáneo. Asimismo, la limitación afecta al que resulta electo, ya que él debe cumplir una serie de requisitos que se le exige para cada cargo, pero al final se le limita a ejercer un solo mandato popular que le fue conferido.

En esta demanda mencionan que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y los artículos 17, 135, 241 y 153 de la Constitución Política han sido infringidos, lo cual no se comprende como un artículo Convencional que indica claramente los parámetros

generales mínimos para postularse se considere infractor de la Constitución, lo cual veremos a continuación ya que la Corte ha considerado en este caso que, a efectos de que se perciba una transgresión a la norma constitucional, esta debe ser clara y evidente, para que permita la comprensión de la arbitrariedad en el acto demandado.

En la Convención Americana sobre Derechos Humanos, mencionan que las limitaciones para participar en las contiendas electorales solo pueden ser por razón de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental o bien por condena previas en su proceso penal y así lo detallamos a continuación:

Artículo 23. Derechos Políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
 - a. de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
 - b. de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
 - c. de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

Está claro el numeral 2, que la ley reglamentará el ejercicio de los derechos y oportunidades por razones mínimas, tal como se ha establecido en el Tribunal Electoral de Panamá y es mandato de la Constitución política.

La ley electoral lo mantiene reglamentado en el Código Electoral, en el artículo 347 que dice:

El partido político determinará en sus estatutos o reglamentos del derecho de sus miembros a ser postulados a uno o más cargos de elección popular.

Lo previsto en esta disposición será sin perjuicio de las alianzas que acuerden los partidos políticos.

De resultar ser elegido para dos o más cargos de elección popular, el favorecido deberá manifestar la elección del cargo a ejercer en un periodo máximo de cinco días hábiles después de proclamado. De lo contrario, el Tribunal Electoral decidirá otorgarle el ejercicio del cargo correspondiente al de mayor jerarquía y el otro cargo será ocupado por el suplente.

Otro argumento del demandante es que dicho artículo 298, del Código Electoral, viola el artículo 241 de nuestra Carta

Magna, puesto que esta figura no se contempla en la norma de carácter superior.

El Código Electoral también fiscalizará estas actividades partidarias, dejando una autonomía en la organización de las actividades tal como indica el 299:

Artículo 299. El Tribunal reglamentará, organizará, fiscalizará y financiará el costo de las actividades partidarias para escoger a sus autoridades internas, así como a sus candidatos para las elecciones generales.

Al respecto, existen argumentos por parte del demandante el Licenciado Roberto Ruíz Díaz, donde expresa su convicción, de que esta figura debe considerarse inconstitucional, al respecto mencionamos el texto de la sentencia de la CSJ, donde señala lo siguiente:

La Constitución, norma máxima y suprema dentro de un estado de derecho, delimita los requisitos que cada ciudadano debe cumplir para ser postulado y, a la vez, para ser electo. El Tribunal Electoral, que tiene las facultades para reglamentar la ley electoral, no puede limitar el derecho de ser electo, ni puede crear situaciones posteriores al ser electo, pues la decisión fue tomada por el pueblo, que es el soberano. Como bien lo señala la Constitución Nacional en su artículo 2, cuando señala que el poder público emana del pueblo y esto lo hace por medio de elecciones directas, donde quien resulta el más votado será electo, y de modo alguno existe alguna

disposición que diga que quien resulte electo en dos o más (sic) cargos, deberá dejar vacante o en manos de un suplente uno de esos cargos. (Sentencia de 4 de octubre de 2021)

En la misma demanda, la Firma Forense Bufete Fuentes & Rodríguez Law Firm, se manifiesta en contra de la figura de doble postulación reglamentada en el artículo 298 del Código Electoral de 2017, pues este considera un aspecto poco democrático, aunque se determine en escoger un cargo u otro, ya que contradice el deseo de los que votaron a favor del candidato en uno de los dos cargos que dejaría de ejercer.

La Firma argumenta que se limita a quien resulte electo, pues, el mismo cumple una serie de requisitos que se le exige para el cargo, pero, al final se le limita a ejercer un solo mandato popular, cuando fue investido en dos o más responsabilidades. (Sentencia de 4 de octubre de 2021).

La Corte considera que no hay argumentos para la infracción de los artículos mencionados, y considera declarar constitucional el último párrafo del artículo 298 del Código Electoral, con base en que la doble postulación obedece a una ampliación de los derechos políticos de manera razonable que no perjudique las funciones públicas administrativas del país.

La Comisión de Reformas Electorales

Cabe señalar que esta figura electoral trató de ser eliminada en la mesa de

trabajo de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, para las elecciones de 2024, sin embargo, se mantiene con la opción de eliminar la figura de doble postulación, pero no progresó. La Ley 356 de 1 de febrero de 2023, modificó algunos artículos del actual Código Electoral, no modificó el artículo 347 del Código Electoral al respecto.

Las reformas del año 2017, aprobada mediante Ley 29 de 29 de mayo de 2017, publicada en Gaceta Oficial 28,289-A de 30 de mayo de 2017, texto único publicado en la Gaceta Oficial 28,422 de 11 de diciembre 2017, se propuso eliminar la postulación múltiple, pero los intereses particulares no coincidieron con esta modificación, es aquí donde se incluye que puede participar pero de quedar electo debe escoger el puesto deseado, si hay silencio del candidato, el Tribunal Electoral entregaría las credenciales para el cargo de mayor jerarquía y el cargo disponible lo ocupará el suplente. El Tribunal Electoral está consciente que para cambiar esta figura se requerirá de un cambio constitucional.

Hasta el momento la figura persiste en el Código Electoral sin causar ningún revuelo, por el momento la ciudadanía no ha manifestado inconformidad de manera masiva, sin embargo, si de manera personal en las demandas de inconstitucionalidad admitidas por la Corte, arriba mencionadas.

Dicho esto, se ha postulado la diputada Zulay Rodríguez para el puesto de

alcalde, presidenta y diputada de la República para las elecciones de 2024, sin ningún impedimento porque la Ley 347 del Código Electoral, así lo permite en la siguiente frase: “Los partidos políticos determinarán en su estatutos o reglamentos el derecho de sus miembros a ser postulados a uno o más cargos de elección popular:”

Conclusión

Se ha investigado muy poco sobre la doble postulación en otros países. En Costa Rica se están haciendo intentos ciudadanos para eliminar esta figura de participación política, pero los intentos han sido fallidos, de igual manera, los que han interpuesto demanda al respecto tampoco han podido eliminar esta figura de la doble postulación, inclusive se están postulando candidatos para postulación múltiple.

Lo que sí es cierto, es que los poderes de puestos políticos son limitados y no pueden pasar su excedente tolerable, pero al final es la ciudadanía de manera democrática quien debe proponer un cambio. Es por esto que cada cinco años se instala la Mesa de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, para revisar estos temas, ejercicio democrático que debe seguir su constante revisión para fortalecer la misma.

***Biografía**

Licenciada en Relaciones Internacionales, Postgrado en Alta Gerencia, Maestría en Administración de Empresas con énfasis en RR. HH, Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá, Diplomado en Metodología de la Investigación Cuantitativa, Cualitativa y Mixta.

Referencias

Diccionario Electoral de CAPEL. (2017).

Sentencia de 4 de octubre de 2021, 29389-A sobre doble postulación (Corte Suprema de Justicia).

La Estrella de Panamá, 29 de septiembre de 2023 <https://www.laestrella.com.pa/nacional/230929/zulay-rodriguez-impedimento-aspirar-presidente>

EL LEGISLADOR COMO INTÉRPRETE DE LA CONSTITUCIÓN

The legislator as interpreter of the Constitution

*Por: Julio César Pérez-Martínez**

ORCID: 0000-0002-5334-8508

Resumen

En Panamá, existe una amplia bibliografía sobre la interpretación constitucional desde la perspectiva del juez en Panamá, pero en menor medida se ha profundizado o se han dedicado esfuerzos exclusivamente para estudiar la labor de interpretación que debe realizar el legislador al momento de presentar, debatir y votar proyectos de ley. Es prohibido a la Asamblea Nacional, según el artículo 163, numeral 1 de la constitución, que expida leyes que vulneren la letra o el espíritu de aquella. Por lo tanto, el legislador se convierte en el primer intérprete de la constitución, al desarrollar los preceptos constitucionales mediante la legislación y para ello debe tener muy claro las reglas de interpretación jurídica, así como los principios y valores constitucionales. En el presente artículo se analizará la función de intérprete de la constitución del legislador panameño.

Palabras claves:

Legislador, Asamblea Nacional, interpretación constitucional, interpretación auténtica, constitución.

Abstract

In Panama there is an extensive bibliography about the constitutional

interpretation from the perspective of the judge in Panama, but to a lesser has been studied the interpretation work that the legislator must carry out when presenting, debating and vote bills. The National Assembly is prohibited, according to article 163.1 of the constitution, issuing laws that violate the letter or spirit of the constitution. Therefore, the legislator becomes the first interpreter of the constitution, by developing the constitutional precepts through legislation and to do so he must be very clear about the rules of legal interpretation, as well as the constitutional principles and values. In this article, the Panamanian legislator's role as interpreter of the constitution will be analyzed.

Keywords:

Legislador, congress, constitutional interpretation, authentic interpretation, constitution.

1. Antecedentes y contexto

Según Silva (2014) en Inglaterra se establecieron las bases del modelo de Parlamento moderno que hoy conocemos. Pero, fue como consecuencia de las ideas

fundantes del liberalismo filosófico que llevaron a la Revolución Francesa que a dicha institución se le atribuyó una especial preponderancia sobre los demás órganos públicos, por constituir sus miembros representantes directos de la voluntad general, siendo su tarea primordial elaborar la ley, la cual fija límites a la actuación de todos los poderes. Se buscaba de este modo combatir al absolutismo monárquico entregando la soberanía al pueblo, pero con las mismas cualidades que al poder absoluto e ilimitado de los reyes se solía atribuir, al vincular la fuerza de la ley a la de un poder legislativo capaz de adoptar decisiones soberanas en nombre de una función ordenadora general. Se impone así el gobierno de las leyes y no el de los hombres, como una forma de combatir el despotismo monárquico, configurándose las bases de un Estado Liberal de Derecho, que se afirma a través del principio de legalidad (p.142).

Sigue diciendo Silva que el valor del parlamento resulta además consecuencia de la innegable legitimidad tanto de origen como de ejercicio de que gozan sus integrantes dentro de la democracia. El parlamento actúa como genuino exponente de la voluntad del pueblo no sólo porque a éste corresponde dar origen al título de los parlamentarios, sino porque dicha representación se manifiesta materialmente a través de la legitimidad de ejercicio en la función, lo que los obliga a actuar conforme a los intereses ciudadanos, de manera tal que el pueblo pueda reconocerse en esa acción al percibir que éstos gestionan los asuntos que les afectan como

si fueran los suyos propios, con lo cual ganan su confianza (2014, p.143).

Para contextualizar, el antiguo régimen francés llevó a cabo un intenso proceso de acumulación del poder en manos del monarca. Este proceso se conoce como absolutismo monárquico o monarquía absoluta. El poder tendía a concentrarse en las únicas manos del monarca. Una de las obsesiones básicas de los revolucionarios franceses, aparte de acabar con la sociedad estamental e implantar la igualdad de los ciudadanos, fue la de desapoderar al monarca de sus atribuciones exclusivas de poder, así como marginar del poder a la nobleza. A diferencia de los revolucionarios americanos que pronto dudaron de que el legislativo no pudiera actuar despóticamente, los revolucionarios franceses sitiaron, por razones obvias, toda su desconfianza y recelo hacia la figura del monarca que era a fin de cuentas el que se debía desactivar, pues este era quien concentraba el poder (Jiménez Asensio, 2016, p.79)

En este sentido cabe diferenciar que el proceso del constitucionalismo moderno, que nace a finales del siglo XVIII en Francia y Estados Unidos, tuvo diferentes modos de entenderse y se produjo y desarrollo a partir de realidades diferentes. Dado que los americanos comenzaron a oponerse frontalmente a las medidas legislativas del parlamento inglés que les afectaban directamente, puesto que tales medidas se adoptaron sin estar ellos representados en ninguna de las cámaras

(por mucho que desde Inglaterra se intentara justificar la existencia de una presentación). Esta oposición se justificaba, asimismo, en los principios tradicionales del common law, como presupuesto de la constitucionalidad de las medidas adoptadas por el legislador, puesto que en esas operaciones legislativas, a juicio de los colonos, se vulneraba flagrantemente uno de los principios básicos de la ley del país: no taxation without representation. Esta será una de las mechas que encenderá la llama del conflicto cuyo final será la Declaración de Independencia (Jiménez Asensio, 2016, p.57).

Por lo tanto, según Fioravanti (2020, p.72) la cultura revolucionaria francesa de finales del siglo XVIII consideraba incompatible la teoría de los derechos y libertades con el historicismo, ya que existía una necesidad de ruptura para con el antiguo régimen opresor de la monarquía en favor de las libertades individuales. Pero con la revolución americana no había que destruir ningún sistema o régimen de gobierno sino lograr una independencia con respecto a un dominio soberano (pero manteniendo el sistema de gobierno), y esto es un escenario muy diferente.

En otras palabras, los americanos querían seguir respetando las viejas tradiciones que el parlamento inglés les estaba violando y por tanto para librarse de tal opresión debían independizarse. En cambio, en Francia lo que se buscaba no era una emancipación, sino un cambio radical de sistema político. En Estados Unidos

aprendió muy temprano a desconfiar en los poderes del parlamento y en sentido contrario en Francia las esperanzas fueron puestas en el parlamento, ya que se pensaba que como representantes del pueblo este no iba a oprimir a sus ciudadanos. Por esta razón en Francia y Europa continental a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX no se concebía que los legisladores debiesen estar sujetos a un control de constitucionalidad de las leyes que expidieran, dado que eran precisamente los legisladores quienes interpretaban auténticamente la constitución mediante la expedición de sus leyes y estas se hacían por medio del mandato imperativo de representación popular y esta legitimación era absoluta.

En cambio, en Estados Unidos, de forma muy temprana en 1803 ya se sentó el precedente del control judicial de las leyes por parte de los jueces con la sentencia famosa del caso *Marbury vs Madison*, donde se dejó establecido que los legisladores si pueden violar la constitución al momento de expedir leyes, y que los legisladores estaban sometidos por la constitución. Es decir, que su interpretación no es infalible y que la misma debe ser revisada por los jueces para garantizar la supremacía de la constitución.

En territorio panameño, la primera constitución que rigió en el istmo fue la Constitución de Cádiz de 1812, cuando aún éramos parte del Reino de España. En dicha constitución, se seguía el modelo francés en cuanto a la ausencia

de una revisión judicial de las leyes. Se consideraba que el legislador era el único interprete de la constitución y que el juez solo debía aplicar las normas dictadas por el parlamento y carecía de facultades para expulsar una ley del ordenamiento jurídico.

Tal como lo expone Ruíz (2012, p.189) como resultado de la posición de centralidad del parlamento, se ha venido sosteniendo que en el sistema constitucional gaditano la ley era la suprema fuente del Derecho, dada la ausencia de una garantía de juridicidad de los preceptos constitucionales sobre la ley, y dado que a las Cortes se confiaba la defensa e interpretación de la Constitución. En cierto sentido la ley venía a ser la interpretación auténtica de la Constitución con todas las consecuencias que ello entraña: la ley deviene inatacable porque ella misma es la Constitución «desenrollada», era el desenvolvimiento de su contenido y en este sentido era una norma que participaba del contenido constitucional. (p.191). Los diputados doceañistas habrían consentido de esta manera, como entiende Fernández Sarasola, que un poder constituido ejerciera de facto como poder constituyente, no sujeto, por tanto, a la Constitución, cuyo único valor sería el de un texto a interpretar mediante leyes (p.200).

Como se observa, a principios del siglo XIX, en territorio panameño no existía una revisión constitucional de las leyes por parte de los jueces como si ya existía en los Estados Unidos desde el caso Marbury

vs Madison de 1803. Por lo tanto, en ese periodo de tiempo (bastante breve, ya que la vida o vigencia de la constitución de Cádiz fue corta) el intérprete primario y último de la constitución se condensaban en la figura del legislador al ser quien representaba al pueblo, y por lo tanto no se concebía que los representantes del pueblo bajo ninguna circunstancia pudieran vulnerar la constitución. Esto es entendible debido a la influencia francesa y los traumas que representó la falta de poder en el parlamento, se entendía que si el parlamento no era absoluto en su interpretación el poder del pueblo se vería disminuido a manos de unos jueces que no respondían a las demandas populares y que no fueron designados por la ciudadanía. Esta teoría se vendría abajo cuando se hiciera más común que los diputados politizaran las leyes y se alejaran del espíritu del pueblo.

De acuerdo a Ruíz (2012, p.201):

Que por el mismo acto de sanción de una ley ésta incorporaba una especie de garantía de constitucionalidad, pues al ser las Cortes garantes e intérpretes de la Constitución, con su voto expresaban que el acto aprobado admitía una interpretación conforme a Constitución. Dicha presunción venía avalada además por las garantías que rodeaban el procedimiento legislativo entre las que destacaba la contradicción de ideas a través de un debate discursivo...dos tipos de situaciones

la intervención del legislador como intérprete excluía toda probabilidad de inconstitucionalidad. Por un lado, cuando resultase evidente que una ley hubiese sido elaborada ignorando las formalidades prescritas en la Constitución para ello, la posible irregularidad formal invalidante no anulaba la vigencia de aquélla. Del mismo modo, aun cuando pudiera resultar evidente que el poder legislativo había invadido la competencia de otros poderes, la aprobación parlamentaria equivalía a la derrota de argumentos equivocados. Por otra parte, es cierto que ningún dispositivo concreto o consecuencia cierta se encontraba prescrita para el caso de leyes inconstitucionales o siquiera injustas. En efecto, no figura en el enunciado del artículo 4 de la constitución de Cádiz cuál es la forma de determinar qué leyes son injustas o a quién corresponde tal juicio, ni llega a precisarse con claridad en el resto del articulado constitucional. Se hace patente así la voluntad de excluir un control de constitucionalidad de las leyes que se hubiera interpretado como contrario al principio de soberanía nacional. Solo se contaba con el veto como único mecanismo de límite al poder legislativo (p.201).

Pero, con el paso de los años la confianza en el legislador de que éste fielmente cumpliría con su labor de representación

popular, se fue perdiendo. Es decir, al superarse el sistema opresor del antiguo régimen mediante el cual la monarquía mantenía a sus súbditos; y al establecerse sistemas republicanos o democráticos, los legisladores poco a poco fueron abandonando su rol de representantes del pueblo y su lucha contra las injusticias, para ser ellos la nueva élite política y por lo tanto actuar en consecuencia de ello.

Es decir, como el antiguo régimen ya se había eliminado, los legisladores comenzaron a legislar en su beneficio, olvidando el bienestar general. De allí, que naciera la necesidad de controlar judicialmente las leyes. Esta solución encontró su sustento en las siguientes razones: los jueces ya no respondían a los caprichos de un tirano (como en el antiguo régimen), los jueces eran personas técnicas y estudiosos del derecho, los jueces no tenían preferencias políticas y sus decisiones deben estar fundamentadas, los jueces son nombrados (en muchos países) con base a un sistema de méritos.

Esto hace que hoy en día las personas confíen menos en las actuaciones de la Asamblea Nacional que en las decisiones del órgano judicial. Este argumento lo sostengo basándome en el Informe del Latinobarómetro del año 2020 donde la confianza de los panameños en el órgano Ejecutivo y en el judicial se sitúa en un 23% pero la confianza en el congreso se sitúa en un 15%.

Por lo tanto, la famosa frase de Montesquieu, muy propia del liberalismo

democrático, contenida en su insigne obra: “El Espíritu de las Leyes” donde establecía lo siguiente: *“Podría ocurrir que la ley, que es al mismo tiempo previsora y ciega, fuese, en casos dados, excesivamente rigurosa. Pero los jueces de la nación, como es sabido, no son más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma. Por eso es necesario que se constituya en tribunal, y juzgue, la parte del cuerpo legislativo a que dejamos hecha referencia, porque su autoridad suprema puede moderar la ley a favor de la ley misma, dictando un fallo menos riguroso que ella.”* Ya no se encuentra vigente en estos tiempos, ya que los jueces actualmente no son meros aplicadores del derecho, sino que ya los jueces se han convertido en una especie de “legisladores positivos” llenando vacíos legales, mediante su jurisprudencia y expulsado leyes que sean contrarias a la constitución. el legislador hoy en día no es el único interprete de la constitución, es ahora, el primero.

Como muy bien lo resume López (2013) las ideas de la sabiduría del legislador, la idea de que las leyes en general deben ser normas perentorias que no admiten resistencia o confrontación una vez han sido aprobadas en sedes legislativas; en los tiempos actuales han perdido utilidad ya que, en toda la región iberoamericana, hemos pasado de un cierto optimismo, a un pesimismo sobre la bondad de las normas legisladas.

Por lo menos, desde la segunda posguerra europea se viene hablando de la crisis de la legislación. Esa crisis de la legislación es pasar de la idea de que los congresos realmente representan las opiniones políticas de la gente y son los sitios donde la gente y el pueblo son autónomos; a pasar a unos niveles de desconfianza en la calidad moral de la producción legislativa. Entonces, la sociedad civil, rechaza los productos legislativos, porque son tan solo concertaciones políticas, en las cuales la sociedad civil no queda al mismo tiempo incorporada y se da esta especie de dicotomía política, en la que el congreso no es visto con confianza (p.88).

Merece la pena destacar que la primera constitución expedida por un Panamá soberano, la constitución de 1904, en este texto no se contemplaba la revisión judicial de las leyes una vez fueran expedidas. Dado que el único recurso de revisión judicial era un control previo de las leyes: la objeción de inexequibilidad.

En este sentido, dice Sánchez S. (2007) que la Constitución de 1904 presentó un esquema que se apoyaba en la filosofía política del liberalismo. Consecuentemente, el Estado de la Constitución de 1904 era un Estado Liberal en lo económico, y un Estado de Derecho Legislativo, en lo jurídico. En un Estado de Derecho Legislativo, los tribunales de justicia tienen poco que decir sobre la constitucionalidad de las leyes expedidas por la Asamblea Nacional (p.31). Lo que sostiene la tesis de que el mundo hace poco más de un siglo

consideraba la interpretación constitucional de los diputados con un grado de confianza más alto que en la actualidad.

La primera referencia jurídica de rango legal en el derecho panameño en la cual se refiere a un control judicial de la constitucionalidad se encuentra en la Ley 45 de 1906 donde se establecía un procedimiento mixto judicial- legislativo en el cual cualquier individuo que detectara que existiera una disposición u ordenanza departamental que fuera contraria a la constitución podía recurrir a la Corte Suprema de Justicia para que se declarara nula, pero además la Corte Suprema de Justicia debía comunicar su decisión a la Asamblea Nacional para que fuera ésta última quien suspendiera definitivamente el cumplimiento de la ordenanza en caso de considerar que vulneraba la constitución (Sánchez S., 2007. p.31). Esta ley es interesante ya que, en los inicios de la vida soberana panameña, la última palabra en materia de interpretación de la constitución la tenían los legisladores y no los jueces.

Pero no fue sino hasta la expedición del Código Civil de 1916 (artículos 12, 15 y 25) y del Código Judicial (artículo 4) cuando aparece por primera vez en Panamá el tipo de control constitucional objetivo a utilizarse, y el método escogido por el legislador fue el control difuso que es el tipo de control típico del derecho norteamericano. En la actualidad la constitución de 1972, en su artículo 206 establece un control constitucional de las leyes concentrado en manos del

pleno de la Corte Suprema de Justicia, en el cual las leyes pueden ser expulsadas del ordenamiento jurídico si a juicio de los jueces, los diputados vulneraron la constitución al momento de interpretarla.

De esta aproximación histórica, puedo concluir que si bien en un inicio, el poder interpretativo de la constitución de los legisladores no tenía límites o no era revisado o controlado por los jueces y por lo tanto se constituía en el intérprete primario y último de la constitución; con el paso del tiempo este sistema cambió y fueron los jueces constitucionales quienes en última instancia ostentarían el poder de la guarda y la defensa de la constitución mediante sus sentencias judiciales. Pero esto no significa que hoy en día el legislador no deba interpretar la constitución al momento de presentar, debatir y aprobar un proyecto de ley; todo lo contrario, la interpretación constitucional del legislador es cotidiana y valiosísima.

2. Alcance del artículo 163.1 de la Constitución de la República de Panamá

Es necesario transcribir el artículo en mención para una mejor comprensión del análisis que desarrollaré sobre el mismo.

“Artículo 163. Es prohibido a la Asamblea Nacional:

1. Expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de esta Constitución.”

Partiendo de lo ordenado en la disposición constitucional transcrita se desprenden tres consideraciones. La primera de ellas es que la Asamblea debe expedir únicamente leyes que se adecuen a las disposiciones constitucionales. La segunda consideración es que los diputados deben analizar la constitución no únicamente desde la lectura simple de sus artículos sino comprender el espíritu de la constitución, ya que de lo contrario una ley que respete la letra, pero vulnere el espíritu de la constitución podrá ser expulsada del ordenamiento jurídico vía sentencia de inconstitucionalidad o de manera preventiva el proyecto de ley podrá ser declarado inexecutable. La tercera consideración es que los diputados deben realizar un análisis integral del derecho constitucional panameño, aplicando los principios de interpretación constitucional, la teoría del bloque de la constitucionalidad o el control de la convencionalidad al momento de debatir cada proyecto de ley.

El legislador entonces es el primer interprete de la constitución panameña (más no el último, dado que este encargo le compete al pleno de la Corte Suprema de Justicia) ya que es quien tiene encomendado el desarrollo de los preceptos constitucionales. Por lo tanto, el legislador debe comprender no únicamente cual fue el espíritu del constituyente sino tener muy presente cuales son los valores democráticos, sociales, económicos, políticos y culturales del panameño. En teoría, al

ser la Asamblea Nacional el ente de representación popular, los diputados son quienes comprender mejor que cualquier otro ente gubernamental cuáles son esas aspiraciones de la población y los valores que esta tiene.

En el derecho comparado, el artículo 85.20 de la Constitución uruguaya establece como una competencia de la Asamblea General (Asamblea Nacional) la función de interpretar la Constitución, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia. Por lo tanto, el legislador es un intérprete privilegiado de la constitución. Normas parecidas a esta se encuentran en el artículo 66 de la Constitución chilena y el artículo 202.2 de la constitución paraguaya.

Volviendo al derecho panameño, los diputados mediante la expedición de leyes desarrollan los mandatos generales de la constitución; esto se debe a que la propia constitución en varios artículos delega esta facultad en la Asamblea Nacional. Como por ejemplo en los artículos: 12, 22, 44, 69, 72, 85, 86, 89, 94, 114, 115, 120, 121, 138, 141, 143.8, 227, 263, 296, 297, 301 y 304 (entre otros) en donde la constitución utiliza la siguiente redacción: “la ley reglamentará”, por lo tanto, el constituyente otorgó al órgano legislativo la facultad de desarrollar la constitución mediante la expedición de leyes.

Esta posición la mantienen autores como Carpio (2000, p.261) cuando establece que el legislador, al momento de expedir

una ley ordinaria u orgánica, es libre de moverse entre las diversas interpretaciones que el precepto constitucional pueda tener, contando para ello con una libertad de configuración que sólo va a terminar cuando se opta por salir del marco de lo constitucionalmente permitido.

Como ya he expuesto, en Panamá, las leyes que expida el órgano legislativo están sometidas a un control judicial sobre la constitucionalidad de las mismas. En ese sentido dice Cusi (2022) que en varios ordenamientos: la Constitución califica al Tribunal Constitucional como supremo intérprete de la Constitución. Pero, cabe aclarar que el intérprete cotidiano de la Constitución, es el intérprete denominado Legislador. Desde luego la función esencial del legislador, no es la interpretación de la Constitución, es obvio que primero debe conocerlo para crear leyes en representación de la voluntad popular. Nadie niega que el legislador puede y debe ser intérprete de la Constitución, pero no es el privilegiado. Sin duda es un intérprete cotidiano de la Constitución, por excelencia, en tal sentido, el legislador a la hora de crear leyes, debe hacerlo conforme a las directrices de forma y de contenido que dispone la Constitución; y para eso, obviamente, tiene que interpretarla y conocerla. Por ello, puede decirse que el legislador es el intérprete cotidiano de la Constitución. (p.126).

En este sentido queda claro que en el derecho comparado también se le reconoce al legislador que al ser el representate

del pueblo, es el, quien debe en primera instancia realizar una interpretación de la constitución y en caso de estar equivocado el Tribunal Constitucional puede corregir tal error.

Para resumir lo expuesto hasta aquí puedo citar a Sagües (2003) cuando establece que un congreso con atribuciones constitucionales para interpretar con efectos vinculantes a la constitución, está habilitado entonces, para desplegar a la constitución, adaptar su hermenéutica a nuevas circunstancias, y hasta cubrir sus lagunas. Pero no estaría facultado el parlamento para realizar exegesis contrarias a la constitución, ya que ello significaría atacar o sustituir a la constitución, en vez de desarrollarla. Y si esto ocurriera de modo manifiestamente nítido, el tribunal constitucional podría reputar inconstitucional la ley interpretativa de la constitución (p.308). Pero además el Congreso tiene que interpretar la constitución cuando realiza el largo rosario de actos constitucionales que la constitución le encomienda: controlar y fiscalizar al órgano ejecutivo, revisar los decretos de urgencia, aprobar el presupuesto, aprobar un nombramiento, juzgar a un magistrado de la Corte Suprema de Justicia, interpelar a un ministro, etc. pero es particularmente en su función legislativa donde la interpretación constitucional tiene un lugar central (p.301). Por lo tanto, no hay lugar a dudas que los legisladores son los intérpretes primarios de la constitución.

Un aspecto interesante es que los diputados deben respetar el espíritu de la constitución

y los valores recogidos (en parte) en el preámbulo de la constitución. En Panamá el preámbulo de la constitución tiene fuerza vinculante, ya que mediante diferentes sentencias de los jueces constitucionales así lo han dictaminado.

Por ejemplo: la sentencia de 2 de febrero de 2012, publicada en Gaceta Oficial No. 26985, y en mejor medida la sentencia del pleno del 11 de agosto de 2014, publicada en Gaceta Oficial No. 27633-A, donde dictaminó lo siguiente:

“...debemos entender el preámbulo de la Constitución como ese hilo conductor que armoniza, confiriéndole sentido integral, razonable y sólido en conjunto al texto constitucional. De no tomarse en cuenta estas directrices del preámbulo constitucional, el control constitucional ejercido por este Tribunal devendría en utópico e inconsistente, pues no se podría garantizar la verdadera vigencia y supremacía de la Constitución.

Es la oportunidad propicia para indicar que el preámbulo constitucional tiene valor normativo, pues tal como lo señala el autor Segundo V. Linares Quintana, sería un error considerar el preámbulo de la Constitución como una mera formulación teórica y literaria.

Este Tribunal comparte las conclusiones realizadas por el autor Rigoberto González

Montenegro, cuando expresa que: “el preámbulo, en conclusión, tiene valor normativo, al ser éste parte integrante de la Constitución, el cual constituye un elemento a tomar en cuenta al interpretar ésta, pues contiene los valores en los que se basaron quienes estructuraron normativamente la Ley fundamental del Estado y la Comunidad”.

En ese sentido, el Preámbulo de la Constitución, tiene establecido en su texto como objetivo o hilo conductor del Estado Democrático, “asegurar la democracia y la estabilidad institucional”. Como vemos, uno de los fines primordiales de la Constitución, debe ser el asegurar y preservar la estabilidad institucional. En ese sentido, toda ley o acto que viole este principio se convierte en inconstitucional.” (el resaltado es mío).

Como se observa la Corte Suprema de Justicia utilizó como un medio para fundamentar su decisión judicial los valores contenidos en el preámbulo de la constitución y es que el mismo debe siempre considerarse al momento de realizar un examen de constitucionalidad que enfrente una norma jurídica demandada versus la letra y el espíritu de la constitución. Esta sentencia sienta un precedente importante en cuanto al valor que tiene el preámbulo de la constitución en cuanto a que el mismo debe ser siempre

analizado para determinar si una ley o decreto lo vulnera y en caso afirmativo, se tendrían los argumentos suficientes para decretar su inconstitucionalidad. Por lo tanto, este mismo ejercicio que realizan los jueces constitucionales al momento de confrontar una ley con la constitución, lo deben realizar los diputados en cumplimiento del artículo 163.1 de la constitución política. Es decir, el preámbulo (y los valores que contiene) deben ser tomados en cuenta al momento de expedir una ley por parte de la Asamblea Nacional.

Siguiendo esta línea de ideas, me parece oportuno mencionar la opinión del reconocido jurista Díaz Revorio (2016) al señalar que, en efecto, el legislador es el primer sujeto cualificado para precisar el contenido de estas cláusulas abiertas, desarrollarlas y completar su significado. Mientras, el Tribunal Constitucional debe señalar, en principio, cuándo el Poder Legislativo traspasa los límites del texto constitucional en su interpretación o desarrollo. Ciertamente, caben diversas lecturas de la Constitución, y el legislador es el primer sujeto legitimado para optar por una u otra. Pero no cabe cualquier lectura de la norma fundamental, pues estas notas no implican ausencia de contenido normativo o de carácter vinculante en ella. (p.16). La labor de ponderación no sólo la llevan a cabo los jueces, sino también, y en primera instancia, el legislador. Al aprobar leyes, éste debe, expresa o implícitamente, considerar el peso de los principios en juego que pueden entrar en contradicción, si bien en esta labor el legislador tiene un

amplio margen. Su labor será lícita siempre que no vulnere o desconozca ninguno de dichos principios (p. 22).

La Asamblea Nacional no puede intencionalmente vulnerar la letra ni el espíritu de la constitución, ni tampoco sus valores, la costumbre constitucional, los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Panamá o la jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Esto es así ya que en el primer debate de cada proyecto de ley la comisión técnica realiza un estudio del proyecto de ley e indica a los diputados sí podrían existir algunos vicios de inconstitucionalidad y posteriormente al primer debate se emite un informe, de igual forma cualquier diputado puede advertir que el proyecto de ley es inconstitucional y debatirlo con sus colegas.

La interpretación que los legisladores realicen de la constitución es de vital importancia para el intérprete último de la constitución (los jueces constitucionales) en el momento de realizar un análisis sobre la exequibilidad o no de una ley, ya que éste debe tomar en cuenta la iniciativa del legislador al momento de proferir una sentencia. Así, lo ha establecido Silva (2014) al establecer que el Tribunal Constitucional chileno ha acogido el principio de deferencia razonada cuando ha reconocido que, como la Carta Fundamental no puede regular en forma completa todas las materias comprendidas en su texto, el legislador –como órgano esencialmente político– ha de gozar de

independencia para adoptar una u otra norma, siempre que lo haga actuando en forma racional, no arbitraria, dentro del margen de discrecionalidad que le fija la propia Constitución, pero sin atropellarla (p.145).

Por lo tanto, los legisladores se convierten firmemente en el primer interprete de la constitución al ser los representantes del pueblo y quienes el constituyente delegó la función de desarrollar los principios constitucionales mediante la expedición de leyes. La legitimidad popular para interpretar la constitución que tiene el legislador se deriva de que como éstos fueron electos por votación popular, deben representar la voluntad de los panameños y comprender los valores democráticos y las demandas populares para ajustarlas a los proyectos de ley que debatan y aprueben.

Siguiendo esta línea de pensamiento, sustenta Sánchez (2018) que las instancias llamadas a controlar la interpretación constitucional que el legislador vierte en una ley, o a expresar su parecer en relación con el problema que se haya suscitado, deberán tener en cuenta que de la Constitución no se deriva una sola opción de desarrollo y que, por ello, el legislador está asistido por una amplia libertad de configuración que le permite escoger entre varias alternativas plausibles la que se adopte bajo la forma de ley por haber obtenido el respaldo de una mayoría, que en el futuro puede cambiar e incluso preferir una iniciativa diferente, siempre dentro de los

márgenes de la Constitución que así, en lugar de aportar respuestas únicas, instaura límites que los órganos de control constitucional deben cuidar, para que no sean traspasados por interpretaciones contrarias a las que, válidamente, cabría derivar de los contenidos superiores del ordenamiento jurídico (p.218).

El legislador al intentar dar respuestas a realidades, mediante leyes, situaciones zindirectamente debe interpretar la constitución para poder legislar de forma adecuada y apegada a derecho, a los valores democráticos, para que su trabajo legislativo no sea sujeto de posteriores demandas de inconstitucionalidad y queden sin efecto y por lo tanto el problema que se intentó resolver quede sin solución.

En ese sentido el juez constitucional debe entender las motivaciones que inspiraron al legislador a desarrollar la constitución mediante leyes y ver si estas motivaciones se ajustan a la letra o al espíritu de la constitución panameña. Como prueba de esto puedo mencionar algunos casos donde el juez constitucional ha recurrido al examen de la exposición de motivos de una ley para sustentar una decisión constitucional.

El primer caso fue la sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 10 de septiembre de 2020 donde se argumentó, en la *ratio decidendi*, lo siguiente:

Para comprender el contexto social en el cual se produjo la emisión

de dicha Ley, conviene conocer las razones que motivaron al legislador a cambiar la normativa existente respecto a la esterilización, encontrando que, conforme lo señala la exposición de motivos, consideró que la mujer, sin fundamento legal válido, ha sido reiteradamente discriminada en los centros de salud públicos en los cuales no tiene acceso al servicio médico de la esterilización si no cuenta con una edad determinada, la cual en la práctica médica fue fijada en treinta y tres (33) años, aun cuando esta manifieste su intención de someterse dicho procedimiento. De partida se observa que la Ley cuyos artículos 3 y 4 (numeral 2), son demandados de inconstitucional, tiene como puntos focales eliminar la práctica médica de esterilizar a la mujer cumplidos los 33 años de edad, puesto que fija la edad de 23 años como mínima para para realizar dicho procedimiento, de forma tal que se favorece la situación de la mujer lo cual evidentemente representa un avance; cumplir con los tratados internacionales que respecto a la esterilización han sido ratificados por Panamá en virtud de lo normado en el artículo 4 de la Constitución Política; la reducción de la pobreza, puesto que en dicha exposición de motivos se alude a la situación de la “mujer más pobre” y de los hijos que esta “no puede mantener o no quiere

tener” y por último procurar que la decisión de la mujer de esterilizarse sea producto de un consentimiento debidamente informado.

El artículo 109 de la Constitución Política consagra la función que tiene el Estado de velar por la salud de la población de la República, ámbito dentro del cual se encuentra la salud sexual reproductiva del conglomerado social.

Como segundo caso de ejemplo, la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia del 8 de septiembre de 2015, expuso lo siguiente:

Así ha quedado expuesto en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley presentado mediante el cual el Órgano ejecutivo propuso a la Asamblea Nacional la creación de la tasa para cubrir los costos del soterramiento de las redes e infraestructura de los servicios de telecomunicaciones y televisión pagada:

“A fin de contribuir, precisamente, con el mejoramiento de los niveles de confiabilidad y seguridad en el suministro de los servicios públicos y con la eliminación de la contaminación visual que actualmente afecta a gran parte de la ciudad Capital, así como también a otras zonas del país, el Estado ha decidido llevar a cabo el Plan de Soterramiento del tendido

eléctrico y de los cables aéreos e infraestructura de los servicios de telecomunicaciones y de televisión pagada en áreas saturadas de cables y otras áreas, de las cuales ya han sido debidamente identificadas por la Autoridad Nacional de los Servicios Públicos.

Cabe destacar que los estudios que se han realizado a nivel internacional sobre este tema han reconocido los grandes beneficios directos, que para los usuarios de los servicios públicos, conlleva este tipo de proyectos, toda vez que al encontrarse protegida la infraestructura de los factores ambientales, se disminuyen los daños en el sistema, y por consiguiente, también los riesgos de interrupción o corte del suministro de servicios básicos. Asimismo, desde la óptica urbanística, un sistema subterráneo comporta beneficios para toda la población, ya que, entre otras cosas, disminuye la obstrucción visual, aumenta la seguridad de los peatones y automóviles e incrementa el espacio público disponible.”

Desde esta perspectiva, es indudable que el usuario no recibe una contraprestación directa relacionada por el soterramiento y que la finalidad de este cambio de configuración obedece principalmente al mejoramiento

y conservación de la calidad y confiabilidad del servicio. Lo que, si recibe la colectividad a cambio del soterramiento de cables, es un mejoramiento de la calidad de vida en términos urbanísticos y ambientales, así mayor seguridad al prevenirse los riesgos a la salud y la integridad que puedan generarse producto de la saturación de cableado aéreo.

En esta transcripción se hace evidente que el juez constitucional logra comprobar, mediante el examen de la exposición de motivos del proyecto de ley, que la interpretación que el legislador realiza sobre el concepto constitucional de tasas estaba totalmente equivocada, y por lo tanto es evidente que existió un desconocimiento claro del legislador sobre la figura tributaria de la tasa y lo que la misma implica.

Otras sentencias, en las cuales los jueces constitucionales recurren, para fallar, a la motivación, justificación, fundamentación o interpretación que el legislador hace de la constitución, reflejada en su exposición de motivos son las sentencias de 22 de marzo de 2023, 8 de agosto de 2022, 4 de agosto de 2022, 9 de junio de 2023.

Estas sentencias transcritas o referenciadas demuestran lo que vengo sustentando de que el legislador es el primer intérprete de la constitución ya que la misma norma fundamental así se lo mandata, al establecerle el deber de desarrollarla y que

los jueces constitucionales como garantes e intérpretes últimos de la constitución según el artículo 206.1 de la constitución, son quienes pueden expulsar leyes del ordenamiento jurídico por ser contrarias a la letra o el espíritu de la constitución. Pero en el enfrentamiento de la ley versus la constitución que realice el juez, debe tomar en consideración la interpretación del legislador, ya que es éste último quien está legitimado para realizar una primera interpretación y cuando la ley sea evidente y claramente contraria al texto fundamental, se debe declarar su derogatoria.

En esta línea, el Tribunal Constitucional español ha establecido lo siguiente:

“Ni siquiera hipotéticamente a través de una Sentencia interpretativa podría este Tribunal colmar todos los vacíos con la necesaria precisión por cuanto por medio de una interpretación no podría resolver en abstracto más de lo que de manera concreta haya ido estableciendo. Precisamente por ello, la intervención del legislador es necesaria para producir una regulación ajustada a las exigencias de la Constitución... Es al legislador a quien corresponde, en uso de su libertad de configuración normativa propia de su potestad legislativa, remediar la situación completando el precepto legal.” (SSTC 96/1996, de 30 de mayo ;235/1999, de 20 de diciembre).

A propósito de esto y a modo de conclusión me parece pertinente mencionar

el pensamiento de Diaz Revorio (2008) cuando considera que: el legislador es el intérprete primario de la norma fundamental. Pero que, desde luego, la función esencial del legislador no es la interpretación de la constitución, sino la aprobación, en representación de la voluntad popular, de normas jurídicas generales denominadas leyes, y que tienen el rango superior en el sistema de fuentes (con excepción de la propia constitución). Esta función legislativa no se ejerce para interpretar la constitución, y en la mayoría de las ocasiones no se ejerce siquiera con la intención de desarrollarla, sino simplemente con la finalidad de dar respuesta normativa a distintas situaciones o problemas de la sociedad. Pero el ejercicio de esta función sí presupone también una previa interpretación de la constitución, dado que la norma suprema contiene los límites que debe respetar toda actuación legislativa, los principios que ha de escoger esta actuación, así como en ocasiones mandatos concretos dirigidos al legislador. De tal forma que no es posible esta actuación sin una previa interpretación de la constitución, aunque a veces ésta sea meramente implícita. Por ello puede decirse que el legislador es el intérprete primario y en cierto sentido cotidiano de la constitución.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional española ha afirmado en alguna de sus sentencias que el legislador no puede precisar “el único sentido, entre varios posibles, que deba atribuirse a un determinado concepto o precepto de la

constitución, pues al reducir las distintas posibilidades o alternativas del texto constitucional a una sola, completa de hecho la obra del poder constituyente y se sitúa funcionalmente en su plano, es decir, no puede aprobar leyes meramente interpretativas (p.21). Pero a pesar de ello no hay alguien más calificado para darle una interpretación a la constitución que los legisladores mediante la expedición de leyes. Pero lógicamente estas leyes están sometidas a un control jurisdiccional por parte de los jueces constitucionales, en caso que las leyes sean claramente contrarias a la letra o el espíritu de la constitución.

3. El mandato contenido del artículo 159 de la constitución y su relación con la mutación constitucional.

Artículo 159. La función legislativa, es ejercida por medio de la Asamblea Nacional y consiste en expedir las leyes necesarias para el cumplimiento de los fines y el ejercicio de las funciones del Estado declaradas en esta Constitución...

Como se observa en el artículo constitucional transcrito, el constituyente delegó en el legislador la función de lograr el cumplimiento de los fines del Estado, mediante la expedición de leyes. Pero los fines del Estado son bastantes amplios y ambiguos, por lo cual es función de los miembros del parlamento interpretar y lograr que las leyes se ajusten o cumplan con tales fines.

El estado panameño cuenta con unos fines supremos, los cuales están mencionados en el preámbulo de la constitución y son los siguientes: fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional. Estos fines se prestan a múltiples interpretaciones en cuanto a su significación, alcance o protección específica y deben ser los diputados quienes determinen, por ejemplo, que entienden por dignidad humana en las diferentes leyes que expidan ajustándose a su entendimiento.

Por lo tanto, si los fines fundamentales de la constitución se encuentran en el preámbulo (vía valores), el artículo 159 de la constitución le encomienda al legislador subir hasta los valores constitucionales para interpretarlos y de allí ajustar la legislación a la misma. Por ejemplo, si se quiere legislar sobre un tema electoral, el legislador debe tener presente siempre que la democracia es un pilar fundamental del Estado y no podría o no debería expedir una ley que establezca que los hombres no podrán ejercer el derecho al voto, pero si las mujeres.

En este sentido dice Jellinek (1991) que, así como por lo general la aplicación jurisprudencial de los textos legales vigentes está sujeta a las

necesidades y opiniones variables de los hombres (...), lo mismo ocurre con el legislador, cuando interpreta mediante leyes ordinarias la Constitución. Lo que parece en un tiempo inconstitucional emerge más tarde conforme a la Constitución y así la Constitución sufre, mediante el cambio de su interpretación, una mutación (p.16). Pero claramente el legislador al no ser el intérprete último de la constitución, sino el pleno de la corte suprema de justicia, está sometido a un control por parte de este último y por eso existe la primacía de las sentencias constitucionales (interpretación del juez) sobre la interpretación constitucional de los legisladores al momento de determinar si la ley produjo una mutación o no. Es decir, los legisladores pueden producir el fenómeno de mutación constitucional, pero este será avalado o no por el pleno de la Corte Suprema de Justicia, cuando les toque resolver una acción de inconstitucionalidad, inexecutable o consulta de constitucionalidad sobre la ley que expidió la Asamblea y que representa un entendimiento o un sentido diferente al que venía dándosele a la constitución.

De igual forma establece Häberle (2016) que existe un mandato constitucional hacia el legislador, donde su actividad puede concebirse como procesamiento permanente del cambio social en el tiempo y ofrece una variedad de procedimientos y técnicas pertinentes. Por ejemplo, en la primera época de la ley fundamental

alemana, los diputados intentaban cumplir con los mandatos constitucionales abiertos u ocultos como la igualdad de sexos, la de los hijos nacidos fuera del matrimonio o la democracia interna de los partidos (p.60). Como se infiere, el legislador, al interpretar la constitución mediante la expedición de leyes las adapta a un posible camino de interpretación entre tantas posibles, para ajustarse a las realidades sociales, económicas o políticas del momento.

Por lo tanto, el legislador mediante sus interpretaciones, que concluyen en leyes, pueden alterar el sentido con el que se viene entendiendo la constitución, con la salvedad hecha en párrafos anteriores.

Hay que recordar que la mutación constitucional tal como lo menciona González (2022, p.65) se produce cuando el contenido de la Constitución, tal y como este fue formulado por el constituyente, se mantiene intacto o inalterado, pero, por razón de los cambios externos a los que se ve sometida toda Constitución, terminará variándose el sentido que venía dándosele por parte de los operadores jurídico-políticos. En este otro caso, la mutación de la Constitución implica una modificación informal de tal norma jurídica.

4. Sobre el artículo 171 de la constitución

Nuevamente, me parece oportuno transcribir el artículo constitucional que será objeto de análisis:

Artículo 171. Cuando el Ejecutivo objetare un proyecto por inexecutable y la Asamblea Nacional, por la mayoría expresada, insistiere en su adopción, aquél lo pasará a la Corte Suprema de Justicia para que decida sobre su inconstitucionalidad. El fallo de la Corte que declare el proyecto constitucional, obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar.

Esta norma constitucional claramente mandata a los diputados a que realicen un análisis constitucional. En el sentido de que cuando el presidente de la república devuelva objetado a la Asamblea Nacional un proyecto de ley por considerar que vulnera la constitución; con la finalidad que el supuesto vicio de constitucionalidad sea subsanado o archivado. Ante esta situación los diputados deberán realizar nuevamente un análisis constitucional sobre el proyecto de ley y si consideran que la objeción tiene fundamento procederán al ajuste en la redacción del proyecto de ley, pero también la asamblea puede considerar que la objeción presidencial carece de fundamento constitucional e insistir en su aprobación. Cuando se produce el supuesto de la insistencia de la objeción de inexecutable, ya corresponderá al interprete último de la constitución, el pleno de la Corte Suprema de Justicia, resolver el conflicto.

Por lo tanto, la constitución nuevamente confiere al legislador la facultad de

interpretar la constitución al momento de la expedición de las leyes. Merece mención especial, sin alejarnos del tema, que la constitución también confiere la facultad de interpretar la constitución al órgano ejecutivo, ya que le confiere la facultad de realizar objeciones de inexecutable cuando considere que un proyecto de ley vulnera la carta fundamental. Por lo tanto, no existe un monopolio en cuanto a la interpretación de la constitución, pero si es importante dejar claro que la última palabra la tiene el juez constitucional.

5. Pronunciamiento de la Corte Suprema de Justicia con relación a la interpretación constitucional de los diputados.

La sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 21 de junio de 1993, expuso lo siguiente:

Para ello basta recordar que esta Corporación en reciente fallo sobre objeción de inexecutable presentada por el Órgano Ejecutivo a un proyecto de Ley expedido por la Asamblea Legislativa, al señalar que en “Panamá no existe el denominado autocontrol constitucional de las Leyes formales”, porque la Corte Suprema de Justicia como máximo tribunal de justicia es la única que puede controlar la inexecutable de los actos en proceso de formación y la constitucionalidad de las normas individualizadas o

generales plenamente eficaces, en relación con el “sentido y alcance del numeral 1 del citado artículo 157”, dejó sentado que:

“... La prohibición específica que trae el referido numeral 1o. lo que significa es que a la Asamblea le está vedado expedir leyes que contraríen la letra o el espíritu de la Constitución en caso de existir un pronunciamiento de la Corte sobre la constitucionalidad de una ley formal, es decir que el órgano Legislativo no puede incurrir en la aprobación de un acto preceptivo cuyo contenido ha sido previamente declarado por la Corte contrario a la normativa fundamental.

En la práctica se comprueba que en ocasiones, normas o actos que la Corte Suprema ha abrogado o anulado por inconstitucionales son producidos por las autoridades que los dictaron, con lo que se dificulta la importante función de control constitucional. Por ello el texto legal en examen debe entenderse como una prohibición dirigida a evitar la reproducción legislativa de los actos

declarados inconstitucionales o inexecutable por razones de fondo, siempre que se encuentren vigentes los preceptos constitucionales aplicados en la decisión. Esta solución no es nueva en nuestro sistema judicial, pues también rige a propósito del control de la legalidad de los actos administrativos (artículo 54 de la Ley 135 de 1943) y corresponde a lo normado en el artículo 243 de la Constitución Colombiana.” (Sentencia de 21 de abril de 1993. “Objeción de inexecutable presentada por el Órgano Ejecutivo en contra del proyecto Ley por el cual se adopta el reconocimiento de la propiedad de bienes de Editora Panamá América, S. A. y se adoptan otras disposiciones.”).

Esta opinión de la Corte Suprema de Justicia significa que no existe una consecuencia directa si los diputados vulneran la constitución debido a una mala interpretación de la misma al momento de expedir una ley. Ya que la única manera de que incurran en responsabilidad es que ya exista un pronunciamiento de fondo sobre un determinado tema por parte del pleno de la Corte Suprema de Justicia y que la Asamblea Nacional expida una ley en clara

contradicción con la sentencia del Órgano Judicial.

6. Elementos que el legislador debe tomar en consideración interpretar la constitución.

Los legisladores deben interpretar (primordialmente) la constitución al tenor de los siguientes elementos o tomando en consideración:

6.1 El control de la convencionalidad

En la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), ha surgido el concepto control de convencionalidad para denominar a la herramienta que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los derechos humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y su jurisprudencia. El control de convencionalidad, tiene aplicación en el ámbito nacional e internacional. En el ámbito internacional, dicha función la realiza la Corte IDH y consiste en la expulsión de normas contrarias a la CADH a partir de los casos concretos que se someten al conocimiento de la Corte. En el ámbito interno, el control de convencionalidad es el que deben realizar los agentes del Estado y, principalmente, pero no exclusivamente, los operadores de justicia (jueces, fiscales y defensores) para analizar la compatibilidad

de las normas internas con la CADH (Nash, 2021, p.3).

En otras palabras, la doctrina del control de la convencionalidad consiste en que un Estado debe considerar los tratados de derechos humanos como normas de rango superior a las disposiciones jurídicas de su derecho interno (excluyendo la constitución política) y por ello, al estar los tratados de derechos humanos en un rango superior, el legislador debe adaptar los proyectos de ley al contenido de tales tratados como el CADH. En consecuencia, el legislador de interpretar los proyectos de ley de conformidad con los lineamientos de derechos humanos contenidos en la CADH, ya que en caso de o tomarlos en cuenta, estaría vulnerando la constitución.

Como la República de Panamá ratificó, mediante la ley No. 15 de 28 de octubre de 1977, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se encuentra obligada al cumplimiento del contenido de la misma y al acatamiento de las decisiones judiciales y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de derechos humanos. Esto en cumplimiento del artículo 4 de la Constitución panameña que establece que se acataran las normas del derecho internacional. Por lo tanto, Panamá no puede desobedecer sus obligaciones internacionales y entre ellas el seguimiento y cumplimiento de la CADH.

Para reforzar este punto, en Panamá, mediante jurisprudencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia, ha adoptado la

doctrina del bloque de la constitucionalidad desde hace más de tres décadas. Para el exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia de Panamá, quien introdujo la doctrina del bloque de la constitucionalidad en Panamá, el doctor Hoyos (2012, p.141) asegura que el bloque de la constitucionalidad es el conjunto normativo de jerarquía constitucional que la Corte Suprema de Justicia ha empleado para emitir juicio sobre la constitucionalidad de las leyes y de otros actos sujetos al control judicial de esa institución.

En ese sentido la Corte Suprema de Justicia, en numerosas sentencias, ha dictaminado que la CADH forma parte de aquellas normas que, aunque no se encuentren recogidas en la constitución política, tienen rango constitucional. Por lo tanto, cualquier disposición legal o reglamentaria que la contraríe sería inconstitucional.

Para poder realizar un mejor análisis de la relación de la CADH y la interpretación constitucional del legislador, reproduciré el contenido del artículo 2 del mencionado instrumento internacional de derechos humanos:

“Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno. Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo

a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

Como se observa existe un mandato para los estados parte que ratificaron la DADH de que sus órganos legislativos deben expedir leyes que se ajusten al contenido de la DADH, corregir o derogar las leyes existentes que la contraríen, por lo tanto, el legislador, en ejercicio de sus funciones constitucionales tiene el deber de interpretar las leyes existentes para ajustarlas a la DADH. Esto debido a que los legisladores son quienes pueden modificar la legislación existente, ya que los jueces solo pueden expulsarlas.

En dicho análisis de compatibilidad, establece Nash (2021) los funcionarios públicos deben actuar en el ámbito de sus competencias y atribuciones. En este sentido, el objetivo del control es verificar la conformidad de las normas internas y su interpretación y aplicación, con la CADH y otros instrumentos de derechos humanos que vinculen al Estado y que exista una correcta aplicación de dichos estándares. Este ejercicio de control puede tener una serie de consecuencias, tales como, la expulsión del sistema interno de normas contrarias a la Convención (sea vía legislativa o jurisdiccional cuando corresponda); la interpretación de las normas internas de manera que sean armónicas con las obligaciones

del Estado; el ajuste de las actuaciones de los órganos ejecutivos y legislativos a las obligaciones internacionales; la modificación de prácticas de los órganos del Estado que puedan ser contrarias a los estándares internacionales a los que se ha comprometido el Estado; entre otras formas de concreción de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos. (p.3)

Por su parte, el control de convencionalidad también tiene fundamento en el artículo 29 de la CADH, en la medida en que todos los poderes u órganos del Estado que han ratificado la CADH se encuentran obligados, a través de sus interpretaciones, a permitir de la manera más amplia el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la CADH, lo que implica, a su vez, interpretaciones restrictivas cuando se trate de limitaciones a los mismos, y siempre a la luz de la jurisprudencia de la Corte IDH (Nash, 2021,p.4).

En este sentido establece González Montenegro (2019) que muy íntimamente relacionada con las anteriores particularidades se produce otra, que se deriva como consecuencia lógica de las antes aludidas, y que consiste en que, si se demuestra, o establece que existe una ley o norma jurídica que es contraria a la Convención Americana, no solo debe dejarse de aplicar, sino que se debe adecuar el derecho interno del Estado de que se trate, al contenido de lo que

sobre derechos humanos tiene regulada la Convención. Dicho de otra manera, para hacer prevalecer la Convención Americana sobre el derecho interno que es contrario a la misma, no es suficiente con no aplicarlo al caso que está conociendo un juez, o tribunal en particular, sino que se requiere que el estado adopte todas las medidas que sean necesarias para hacer efectiva la Convención con su objeto y fin, lo que implica adecuar, modificar y, si es el caso, derogar aquellas leyes o normas jurídicas que sean contrarias a la Convención. (p.74).

Por lo tanto, en la labor cotidiana del legislador, que es la elaboración de leyes, éste debe tomar en consideración el control de convencionalidad, entendiendo como éste la puesta en práctica de una interpretación concordante con el CADH, las sentencias y opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos al proyecto de ley que debatan. Esto con la intención de que ninguna ley sea expedida vulnerando la letra y el espíritu de la constitución o vulnerando el contenido de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Panamá.

6.2 Interpretar la constitución desde un punto de vista axiológico

Para el ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Hernán De León (2021, p.97) la interpretación (del juez constitucional) debe tener presente aquellos elementos axiológicos que se desprenden de la

Carta Fundamental para una adecuada inteligencia de lo que se expresa en ella. En la Ley Suprema, los valores son innumerables y correctos, y sería aseverar que no hay ningún precepto de ella que no exprese un valor, que no lo asuma, que no esté implícito en ella o, por último, que no sea posible derivarlo de su contexto, del alma de la Constitución. Por ello, si las normas constitucionales contienen valores, la labor del intérprete constitucional es de desentrañar su sentido y alcance para aplicarlas ciñéndose a los imperativos que ellas contienen. El rol del intérprete (juez constitucional) consiste en extraer del enunciado constitucional aquello ya presente en el mismo, aun bajo las nociones de valores o principios, que pueden ser todo lo imprecisos que se quiera, pero no por ello menos palpables, para ampliar o restringir sus alcances a aspectos no contemplados con anterioridad, e incluso para extenderse a horizontes no previstos por el constituyente original (p.98).

En consecuencia, en Panamá, el criterio de interpretación constitucional seguido, por los jueces constitucionales, es el criterio axiológico donde la constitución es entendida como un conjunto de valores y principios y el control de la constitucionalidad no únicamente debe realizarse respetando su letra, sino también sus valores y principios que se encuentran dispersos por todo el texto constitucional y en su preámbulo.

De la misma forma en que el juez constitucional confronta una ley con la constitución, para determinar si aquella vulnera la norma fundamental o los valores que de la misma se desprenden; de la misma forma el legislador debe analizar los proyectos de leyes que debatan, evitando que un proyecto de ley sea enviado al órgano Ejecutivo, que tenga un contenido que sea contrario a los valores constitucionales. Si bien en Panamá la constitución (a diferencia de otras) no enumera en un artículo cuales son los principios o valores que la rigen, los mismos se desprenden de una lectura de sus artículos y del preámbulo.

Ejemplos de que en Panamá el tribunal constitucional sigue el criterio axiológico, son las siguientes decisiones judiciales:

- Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 29 de agosto de 2014, publicada en Gaceta Oficial 27844-B de 12 de agosto de 2015 estableció: “dentro del estado constitucional y democrático de derecho, la constitución opera como la fuente en la que se consignan los principios y valores, que expresados a través de normas jurídicas, contienen el patrón que determina el contenido del resto de los elementos que integran el sistema normativo. Por esta razón, todas demás pautas jurídicas, en sus diversas acepciones y categorías,

deben guardar sincronía y fidelidad con el contenido constitucional a fin de asegurar su validez.”

- Sentencia, que resuelve un recurso de amparo de garantías constitucionales, del Pleno de la CSJ de 29 de febrero de 2016 estableció lo siguiente en referencia al valor que se le da a los valores constitucionales:

“Ante una clara y flagrante violación a los derechos fundamentales no puede el Tribunal Constitucional, consciente de su rol defensor primigenio de la Constitución y los Derechos Fundamentales, cerrar las puertas al ciudadano, superficialmente sustentado o amparado en una norma de menor jerarquía, puesto que, en este supuesto extraordinario y excepcional, la obligación del Tribunal de proteger la efectividad de las garantías fundamentales, aunado al derecho exigible de todo ciudadano que sus derechos sean respetados, en sede constitucional, empoderan al Tribunal Constitucional a interpretar y aplicar las normas jurídicas, de manera consecuente con la vigencia de los valores y principios constitucionales, en aras de cumplir con su misión, y actuar a la altura del honorable rol otorgado por nuestra Constitución Política.”

Como conclusión puedo decir que, el texto de la constitución de Panamá contempla una serie de principios, que se encuentran dispersos por todo el articulado de la carta, dentro de los cuales puedo mencionar algunas: el debido proceso (artículo 32), forma de gobierno democrática y participativa (artículo 1), primacía del derecho sustantivo sobre el procesal (artículo 215), protección del trabajo (artículo 64), protección de la maternidad y la niñez (artículo 72 y 56), o la educación (artículo 91). Según Barrios (2019) los principios del derecho constitucional panameño son: el respeto a la vida humana, la igualdad ante la ley, la separación de poderes, el equilibrio entre los entes públicos, el debido proceso legal, el juzgamiento por autoridad competente, la libertad civil, la sucesión del poder político, etc. que pasan a ser parámetros de legitimidad constitucional de un orden jurídico democrático (Barrios, 2019, p.177).

Y en cuanto a los valores, los mismos se pueden encontrar en el preámbulo cuando se dice que los fines supremos que persigue la constitución son: fortalecer la Nación, garantizar la libertad, asegurar la democracia y la estabilidad institucional, exaltar la dignidad humana, promover la justicia social, el bienestar general y la integración regional; pero además existen otros valores dispersos en el texto constitucional.

6.3 Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional (Ley 49 de 4 de diciembre de 1984).

El Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional (RORI) que forma parte del bloque de la constitucionalidad (es decir, que tienen rango constitucional), ya que, mediante la sentencia de 16 de octubre de 1991, la Corte Suprema de Justicia señaló que: “... ciertas normas del Reglamento de la Asamblea Legislativa pueden integrar parte del bloque de constitucionalidad de Panamá. Tales normas son las que se refieren exclusivamente al ejercicio de la función legislativa de la Asamblea, y ellas constituyen parte integrante del parámetro que utiliza la Corte Suprema para decidir sobre la constitucionalidad de las leyes. De esta manera, si una ley es aprobada por la Asamblea Legislativa en violación del procedimiento previsto en ese Reglamento, la consecuencia es que aquella puede ser declarada inconstitucional por vicio de forma que presenta la ley aprobada.”

Pero al respecto de esta posición de la Corte Suprema de Justicia, debo discrepar en los mismos términos que lo expone Sánchez, S. (2009, p.22) que dada la naturaleza también constitucional de las funciones judiciales y administrativas de la Asamblea, igualmente reguladas en el RORI, su exclusión del bloque de la constitucionalidad no parece consistente.

Por lo tanto, aquellas disposiciones relativas al procedimiento de formación de leyes del RORI tienen rango constitucional y por ello merecen un análisis especial en este apartado.

En ese sentido, el artículo 53 del RORI, señala que:

“La Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales tiene como funciones estudiar, proponer proyectos de ley y emitir concepto sobre los siguientes temas:

1. Proyecto de acto constitucional reformativo, adicional o subrogatorio de la Constitución Política.
2. Proyectos de ley devueltos por el Órgano Ejecutivo sin sancionar por considerarlos inexecutable.”

Como se aprecia luego de una simple lectura de la disposición citada, se comprende que la Comisión de gobierno debe emitir un concepto (opinión jurídica) sobre los proyectos de actos constitucionales que se presenten ante la Asamblea, pero también sobre las objeciones de inexecutable. Por lo tanto, como es lógico los comisionados deben emitir una opinión o interpretación jurídico-constitucional sobre las reformas constitucionales o sobre un proyecto objetado. Es decir, nuevamente otra norma de rango constitucional diferente

a la constitución política no indica que los legisladores son intérpretes de la constitución.

6.4 Otros elementos que deben tomarse en consideración, por parte del legislador, al momento de interpretar la constitución y expedir una ley.

- El legislador debe recurrir a la interpretación auténtica de la constitución que se encuentra consagrada en las actas del proceso constituyente, ya que es en ellas donde se encuentra la voluntad de los constituyentes y por ende su auténtica interpretación (Soriano, 1987, p.124). El legislador es el intérprete auténtico de la ley, pero no de la constitución. Las leyes que el legislador expida desarrollan la constitución y por lo tanto deben ser interpretadas a la luz de la constitución. En otras palabras, la voluntad del constituyente es un límite a la voluntad del legislador. De igual forma el artículo 196 de la constitución boliviana contempla que las actas de los constituyentes deben ser tomadas en cuenta al momento de interpretar la constitución.
- La costumbre constitucional: no se puede expedir una ley contraria a la costumbre constitucional que así haya sido declarada por la Corte Suprema de Justicia. Además, si lo que se quiere es formalizar la costumbre

constitucional, el legislador debe considerar los elementos objetivos (generalidad, uniformidad y tiempo) y elementos subjetivos (opinión de derecho) al momento de considerar una costumbre como constitucional. (Sentencia del pleno de la Corte Suprema de justicia de 30 de julio de 1990. Gaceta Oficial 21,726 de 18 de febrero de 1991).

- La jurisprudencia constitucional: “La doctrina constitucional sentada en las sentencias de la Corte Suprema de Justicia forma el segundo elemento del bloque de la constitucionalidad. La doctrina plasmada en estas sentencias no puede ser contradicha por leyes ordinarias. Solo puede ser variada mediante una reforma constitucional”. (Sentencia del pleno de la Corte Suprema de justicia de 30 de julio de 1990. Gaceta Oficial 21,726 de 18 de febrero de 1991, sentencia de 27 de julio de 2009, gaceta oficial 26504)
- Los principios constitucionales, entre ellos el pro homine y el favor libertatis: al igual que los jueces constitucionales, los legisladores al momento de expedir una ley deben interpretarla con base en los principios mencionados ya que los mismos implican una opción en favor de la libertad como fin fundamental de la constitución.

7. Conclusiones

- La propia constitución establece que es función de los diputados no expedir leyes que contraríen la letra y el espíritu de la constitución, lo que sin lugar a dudas se traduce en que los legisladores deben saber interpretar la constitución para no expedir leyes que la vulneren. Por lo tanto, el legislador es el intérprete primario de la constitución ya que es quien desarrolla los preceptos constitucionales mediante leyes o quien elabora leyes sobre temas no previstos textualmente en la constitución. Para ello el legislador, en su labor cotidiana, debe conciliar la finalidad de la ley que desea expedir, es decir, la intención de resolver una situación social, por ejemplo, con que el contenido de la ley se ajuste a la constitución, los tratados internacionales de derechos humanos, la costumbre constitucional, la jurisprudencia constitucional, a los principios y valores de la constitución.
- Si bien la Asamblea Nacional es un órgano que tiene entre sus finalidades teóricas la representación de la voluntad popular, en muchas ocasiones los legisladores no representan con sus leyes los mejores intereses de los ciudadanos o su interpretación (entre las posibles)

no es la correcta por lo cual debe ser el juez constitucional quien realice una revisión judicial de la ley y quien tenga la última palabra, con la finalidad de que se cumpla con la teoría de pesos y contrapesos en el poder.

- Pero un elemento que merece la pena destacar es que los jueces constitucionales no pueden derogar una ley que expidió la Asamblea Nacional sin consultar antes el espíritu de esta, (lo que la motivó, recurriendo a su fundamentación) ya que son los diputados quienes están legitimados por el pueblo (y por el constituyente) para expedir leyes que representen los intereses de la población y ser quienes desarrollen los mandatos constitucionales. Por eso el juez constitucional solo debe derogar una ley cuando sea obvia su vulneración a la constitución. La legitimidad que posee el legislador para interpretar la constitución es alta ya que es el constituyente quien se la otorgó.

*Biografía

Cursando doctorado en Estado de derecho y gobernanza global de la Universidad de Salamanca, máster en Derecho Privado por la Universidad Complutense de Madrid, especialización en Derecho Tributario en la Universidad Externado de Colombia,

maestría en Educación Universitaria y licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María la Antigua. Profesor de derecho constitucional y derecho tributario en la Universidad Católica Santa María la Antigua. Laboró como abogado en el sector privado y en la Asamblea Nacional. Actualmente es investigador académico en el Instituto de Estudios Democráticos del Tribunal Electoral.

8. Referencias bibliográficas

- Barrios, B.** (2019) Derecho procesal constitucional, séptima edición, Editorial Barrios & Barrios.
- Carpio, E.** (2000) ¿Interpretación auténtica de la constitución? Revista Bibliotecal, año 1, No.1. pp. 257-262.
- Cusi, J.** (2022) El intérprete de la constitución ¿la función interpretativa de la constitución le corresponde al “juez interpretativista” o juez constitucional?, Rev. Jur. Der. [online], Vol. 11, No. 17, pp. 119-138.
- De León, H.** (2021) La ratio decidendi de la sentencia constitucional, Revista Ratio Legis, año 1, No. 1. p. 91-112.
- Díaz Revorio, F.** (2008) La interpretación constitucional y la jurisprudencia constitucional, Quid Iuris, No.6, pp. 7-38.
- Díaz Revorio, F.** (2016) Interpretación de la Constitución y juez constitucional, IUS Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Año X, no. 37, pp. 9-31.
- Fioravanti, M.** (2020) Los derechos fundamentales: apuntes de historia de las constituciones. Editorial Trotta.
- González, R.** (2022) La mutación constitucional: Un tema polémico, Revista Ratio Legis, año 2, No. 3. Tribunal Electoral de Panamá. pp.61-81.
- González, R.** (2019) El control de la convencionalidad: un cambio de paradigma en la protección de los derechos humanos, Editorial Círculo de Escritores.
- Häberle, P.** (2016) El Estado Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Hoyos, A.** (2012) La interpretación constitucional, Editorial Ibañez.
- Jiménez Asensio, R.** (2016) Los frenos del poder. Marcial Pons.
- Lopez, D.** (2013) La interpretación constitucional, Revista Debate, No.20, pp. 85-94.
- Montesquieu.** El espíritu de las leyes. Recuperado de: https://books.googleusercontent.com/books/content?req=AKW5Qaf_gZtOK9QMROky23FbvISRX6IMittgkcS9hf0QTwjMA92yykAemvN5uhPJ6-

UXIS1sdgnMRUtMRtKIRdke3A_
i6Ve0501sX_4rTKiU-qM10szvy2
xO4Iy9WUD7oe03OL3niPHVeTx
ljL0KF1y49i3LAYWS3OhuYIpEr
Prf9huyzA_

Nash, C. (2021) Breve introducción al control de convencionalidad, en Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 7: Control de Convencionalidad, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Ruiz, J. (2012) Leyes inconstitucionales y autocontrol parlamentario en la Constitución de 1812, Revista Española de Derecho Constitucional, núm. 96, pp. 187-212.

Sagües, N. (2003) El Congreso como intérprete de la constitución. En libro: Estudios sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos. Coord. Antonio Hernández y Diego Valadés. Universidad Nacional Autónoma de México. pp. 301-310.

Sánchez, A. (2018) Interpretación constitucional. Eunomía Revista en cultura de la legalidad, No. 13, pp.211-220.

Sánchez, S. (2007); Apuntes sobre la Historia de la Guarda de la Constitucionalidad en Panamá, Revista Debate, 12, 31. pp.31-34

Sánchez, S. (2009) El Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la

Asamblea Nacional y el Bloque de Constitucionalidad, Revista debate, año VII, No. 17, pp.21-26.

Silva, M. (2014) El principio de deferencia razonada y las actuaciones de las Cámaras durante la tramitación de la ley: Examen de una sentencia del Tribunal Constitucional, Revista de Derecho Público, Vol. 81, pp. 141-153

Soriano, R. (1987) ¿Es iusnaturalista la constitución española de 1978? Revista de las Cortes Generales (12) pp. 109-159.

Sentencias judiciales

Sentencia del pleno de la Corte Suprema de justicia de 30 de julio de 1990. Gaceta Oficial 21,726 de 18 de febrero de 1991.

Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 21 de junio de 1993. Registro judicial junio de 1993, pp. 143-161.

Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 27 de julio de 2009. Gaceta oficial 26504.

Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 2 de febrero de 2012. Gaceta Oficial No. 26985.

Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 11 de agosto de 2014. Gaceta Oficial No. 27633-A.

Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia del 8 de septiembre de 2015. Gaceta Oficial 27964.

Sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 10 de septiembre de 2020.

Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 4 de agosto de 2022.

Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 8 de agosto de 2022.

Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 22 de marzo de 2023.

Sentencia del pleno de la Corte Suprema de Justicia de 9 de junio de 2023.

JURISDICCIÓN PENAL ELECTORAL: Implementación de un Sistema de Corte Acusatorio

Por: MGTR. GARRITT GENETEAU REAL

*Investigador Académico Instituto de Estudios Democráticos
Tribunal Electoral*

ggeneteau@tribunal-electoral.gob.pa

ORCID.0000-0003-0962-8630

I. Antecedente histórico

Es importante señalar que cuando se implementó el Sistema Penal Acusatorio en Panamá, a través de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, la Jurisdicción Penal Electoral y algunos juristas, no se quedaron de brazos cruzados y presentaron entre los años 2014 y 2015, un proyecto de Ley que creaba un Código Procesal Penal Electoral, el cual no se discutió, ni mucho menos se sancionó como Ley de la República, ya que era un proyecto confuso que unificaba normas acusatorias e inquisitivas. Realmente, se necesitaba una verdadera transformación en materia electoral, referente a las investigaciones y procesos penales electorales. En mi obra, *Justicia Penal Electoral*, señalo lo siguiente: “*La justicia electoral antes de alcanzar su adaptación al Sistema Penal Acusatorio, ostentaba un régimen desfásado correspondiente a las investigaciones y sentencias que se originaban de los procesos penales electorales.*” (Geneteau, 2023, pág. 45)

Por otro lado, para el año 2016, se presentó en la Asamblea Nacional de Diputados, el proyecto de Ley 292, aprobándose

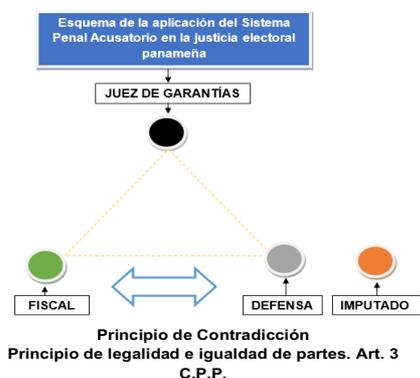
posteriormente, la Ley 29 del 29 de mayo de 2017, que reformó en aquel momento el Código Electoral, adicionando dentro del artículo 628, el Código Procesal Penal como norma supletoria. Actualmente, se mantiene vigente en el artículo 722 párrafo 2 de la Ley 356 de 2023, que reforma la Ley 247 del Código Electoral de 2022, citando lo siguiente:

“Artículo 722 párrafo 2. La investigación y el juzgamiento de los delitos penales electorales se surtirán de conformidad con las normas dispuestas en este Código y supletoriamente con el Código Procesal Penal y el Libro Primero del Código Penal.”

Por otra parte, para el año 2018, se iniciaron las primeras investigaciones penales electorales de corte acusatorio en la jurisdicción penal electoral, en el tercer distrito judicial, distrito de David, provincia de Chiriquí, relacionadas a delitos de cambio de residencia doloso. Sin embargo, cuando

¹ Artículo 722 de la Ley 356 de 2023 que reforma el Código Electoral.

el fiscal electoral, en la prima facie, investiga y logra recabar suficientes elementos de convicción, pide la audiencia de imputación para formular cargos, pero en dicho acto de audiencia, no solicitó medidas cautelares siendo oportunas y necesarias para el esclarecimiento de los hechos y desarrollo de los procesos investigativos penales electorales.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Código Procesal Penal. (Geneteau, 2023, pág. 50)

II. Falta de medidas cautelares y pruebas periciales

En la actualidad, no se aplican medidas cautelares en la Jurisdicción Penal Electoral, desde mi propia valoración, expreso que las medidas cautelares son elementos sustanciales establecidas por Ley que priva la libertad personal del imputado. En ese sentido, dichas medidas son necesarias, para evitar la posibilidad que la persona que fue imputada, rehuya a la certeza del castigo y al resarcimiento del daño causado hacia el Estado y ciudadanía en general. 2

“Si hay varias opciones de medidas se debe adoptar la menos perjudicial para el imputado. Igualmente, las medidas cautelares podrán ser revocables, es decir, que el juez puede levantarlas a lo largo del proceso, si así lo considera necesario” (Armenta Deu, Teresa, 2010, pág. 169)

A través de la verdadera objetividad, el fiscal electoral tiene la obligación de investigar lo favorable y desfavorable dentro de los procesos penales electorales.³ Considero, que, si existen medios probatorios que puedan demostrar la vinculación del imputado con el hecho punible ⁴, debe aplicarse las medidas cautelares, según mi análisis, es permisivo por parte del agente de instrucción penal electoral, no solicitar las medidas cautelares, ya que la persona que es imputada, pueda evitar la justicia sin recibir castigo. (Geneteau, 2023)

Al observar esta situación, nos preguntamos ¿Qué tipo de medidas cautelares podemos utilizar en la Jurisdicción Penal Electoral? En mi obra Justicia Penal Electoral señalo las siguientes medidas:

- La obligación de presentarse periódicamente ante la autoridad u oficina designada por el juez penal electoral.

2Revista Mundo Electoral, Realidad del Sistema Penal Acusatorio en la Jurisdicción Electoral Panameña, Edición No 41, agosto 2021, pág. 17

3Artículo 24 del Código Procesal Penal.

4Artículo 222 de la Ley 63 del 28 de agosto de 2008.

- La prohibición de salir del ámbito territorial que se determine.
- La suspensión del cargo público o privado, cuando se le atribuya un delito cometido en su ejercicio.
- Alguna otra medida que se pueda implementar que pueda aplicarse en esta jurisdicción especial. (Geneteau, 2023, págs. 117-118)

Por otro lado, se observa la ausencia de pruebas periciales en la etapa de investigación formal. Dicha investigación, es la que nace después de la formulación de cargos en la etapa de imputación, en la cual, estas pruebas conllevan a que el fiscal electoral lo solicite ante un juez de garantías, ya que se considera como un acto de control previo. Hasta el momento este agente de instrucción penal electoral solamente se limita a pruebas obtenidas de oficios, entrevistas u otros elementos de convicción en la investigación, obviando las pruebas periciales que puedan esclarecer los hechos relacionados a delitos electorales con el verbo rector alterar, modificar, falsificar o autenticar; y que adicionalmente, el juez de garantías dentro de su sana crítica, resuelva los casos sin esta prueba tan fundamental. (Geneteau, 2023)

En la obra titulada “La prueba y su valoración en el proceso penal” señala que: *“La peritación tiene como objeto introducir en el proceso un dictamen fundado en especiales conocimientos científicos, técnicos o artísticos”* (Houed Vega, Mario A., 2007).

Observando esta situación, nos preguntamos ¿Cómo podemos resolverlo?

En primer lugar, tenemos que comprender, que el perito no contradice las normas de la lógica, ya que el juez de garantías electoral, tiene la obligación de apreciar todo elemento probatorio utilizando el método de la sana crítica. (Geneteau, 2023)

Como ejemplo de algunas pruebas periciales que se podrían utilizar en la jurisdicción penal electoral, tenemos las siguientes:

1. Pruebas de auditorio realizado por un auditor.
2. Pruebas caligráficas realizada por un grafólogo.
3. Pruebas de medios electrónicos realizadas por un ingeniero en sistema. (Geneteau, 2023, pág. 120)

⁵ Artículo 304 y 17 de la Ley 63 del 28 de agosto de 2008.

Al ejercer la acción penal, se podrá solicitar ante el juez de garantías electoral, el requerimiento de las instituciones correspondientes, las pruebas periciales necesarias y que con esta gestión pueda esclarecerse el hecho. (Geneteau, 2023)

El Código de Procedimiento Penal señala que el fiscal electoral podrá solicitar, de las instituciones públicas o privadas, uno o más peritos, para que bajo su dirección concurren como auxiliares para el mejor esclarecimiento de los hechos.⁵ Adicionalmente, la ley establece, que, solo tienen valor las pruebas obtenidas por medios legales y realizados ante los organismos jurisdiccionales pertinentes. (Geneteau, 2023)

“Las pruebas periciales son realizadas a través de personas confiables, con un amplio conocimiento en técnicas o habilidades, que gozan de suficiente capacidad de conceptuar o resolver una situación de manera acertada.” (Geneteau, 2023, pág. 120)

III. El rol de la oficina jurisdiccional del Tribunal Electoral

Las distintas etapas procesales penales electorales, que se practican dentro de este

sistema de corte acusatorio (imputación, acusación, juicio oral y cumplimiento, entre otros) Así como la preparación y notificación de las audiencias a las partes dentro del proceso (defensa, fiscal electoral, juez, imputado), son instruidas y orquestadas a través de la oficina jurisdiccional del Tribunal Electoral, que cumple las mismas inherencias que la Oficina Judicial del Órgano Judicial. 6

El Código Procesal Penal de Panamá, establece lo siguiente:

Artículo 47. “El Juez o Tribunal será asistido por una Oficina Judicial. Su director deberá organizar las audiencias o los debates que se desarrollen durante el proceso, en especial los de formulación de acusación y los del juicio, así como los sorteos en Juicios con Jurados. La Oficina Judicial resuelve las diligencias de mero trámite, ordena las comunicaciones, dispone la custodia de los objetos secuestrados, lleva los registros y estadísticas, dirige al personal auxiliar, informa a las partes y colabora en todos los trabajos materiales que el Juez o Tribunal le indiquen. Su conformación estará regulada en la Ley Orgánica de la Jurisdiccional Penal.”⁷

⁶Revista Mundo Electoral, Realidad del Sistema Penal Acusatorio en la Jurisdicción Electoral Panameña, Edición No 41, agosto 2021, pág. 20

⁷Ley 63 del 28 de agosto de 2008, que crea el Código Procesal Penal de Panamá.

La Oficina Jurisdiccional del Tribunal Electoral, cumple con las siguientes funciones:

- ▶ Asistencia de los jueces penales electorales;
- ▶ Organización de las audiencias a solicitud de partes y;
- ▶ Única en comunicar o notificar a las partes (juez, fiscal, defensa e imputado) la realización de las audiencias en las distintas etapas procesales.⁸

IV. Creación de una dirección de defensa técnica

Cuando se instituye el Código Procesal Penal, por medio de la Ley 63 de 28 de agosto de 2008, el Órgano Judicial transforma el Instituto de defensoría de Oficio, creado en el año 1991, en el nuevo Instituto de la Defensa Pública.⁹

“Desde el momento en que la Justicia Electoral adecua un sistema de corte acusatorio para los procesos penales electorales, consigue reemplazar una política investigativa atrasada, propias de las investigaciones

penales electorales y dictámenes que se originaban mediante fallos.” (Geneteau, 2023, págs. 48-49)

Es necesario que en la Jurisdicción Penal Electoral, pueda crearse una dirección de defensa técnica, adscrita al Tribunal Electoral y que tenga las siguientes funciones:

1. Brindar asistencia legal de forma gratuita a las personas de escasos recursos en temas de investigaciones penales electorales;
2. Los defensores actuarán cumpliendo con el principio del debido proceso establecido en el Código Procesal Penal, hasta que más adelante en un tiempo no muy lejano, se pueda crear un Código Procesal Penal Electoral;
3. Fortalecer el Estado democrático, así como la aplicación del derecho a la legítima defensa, en todo el territorio nacional;
4. Los defensores acatarían cualquier norma de derecho internacional establecidas a través del artículo 4 de la Constitución Política de Panamá;

⁸Revista Mundo Electoral, Realidad del Sistema Penal Acusatorio en la Jurisdicción Electoral Panameña, Edición No 41, agosto 2021, pág. 21

⁹ Sitio web del Órgano Judicial

5.Y finalmente, la Dirección de Defensa Técnica del Tribunal Electoral, contaría con defensores de oficio, asistentes de abogado, psicólogo, trabajadora social, personal administrativos (secretaria, ayudante general, recepcionista, conductor, entre otros) apegados a la ley y con rendición de cuentas ante el Pleno del Tribunal Electoral. 10

V.Labor estructural de la Fiscalía y el Tribunal Electoral

La Fiscalía General Electoral fue Creada mediante el Decreto de Gabinete N°. 2 del 13 de enero de 1972. Consecutivamente, fue elevada a rango constitucional como una entidad coadyuvante e independiente del Tribunal Electoral; asimismo, administra su presupuesto en toda la república de Panamá.¹¹ Adicionalmente, garantiza y fortalece la democracia por medio de la persecución de los delitos electorales, vigilando y fiscalizando con transparencia y dedicación, cada periodo electoral que se realice en Panamá. Igualmente, asegura la libre expresión espontánea y auténtica de los ciudadanos,

10Revista Mundo Electoral, Realidad del Sistema Penal Acusatorio en la Jurisdicción Electoral Panameña, Edición No 41, agosto 2021, pág. 21

11Artículo 33 del Decreto de Gabinete No.2 del 13 de enero de 1972

12 Artículo 144 de la Constitución política de Panamá

como han venido ejecutando desde el inició la era democrática.

La Fiscalía General Electoral, es la que conoce de primera instancia, las investigaciones relacionadas a los delitos electorales, faltas electorales y contravenciones, que se encuentran tipificadas en la Código Electoral. También, se destaca como el garante de los derechos políticos de la sociedad.

Protege los derechos políticos de los ciudadanos, vigila la conducta oficial de los servidores públicos en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales, persigue los delitos y contravenciones electorales, ejerciendo todas las funciones que señale la legislación. 12

El agente de instrucción penal electoral ejerce la acción penal electoral a través de normas proporcionadas por parte del ordenamiento jurídico, relacionadas al proceso durante las investigaciones penales electorales, iniciadas mediante denuncias.

Con el fin de garantizar el principio de doble instancia que exigen los convenios internacionales en materia de derechos humanos, se crean los Juzgados Penales Electorales mediante Ley N° 60 del 17 de diciembre de 2002.

Los Juzgados Penales Electorales forman parte de una jurisdicción especial, que se

dedican a la administración de justicia por mandato legal y en beneficio de la sociedad, para decidir las causas penales electorales puestas en su conocimiento, de forma transparente, pública, gratuita, ininterrumpida, justa y con apego a la ley.

Ser juzgados penales electorales que busquen permanentemente la excelencia en la administración de justicia electoral, a través de un personal capacitado, comprometido, motivado; utilizando la tecnología apropiada para mejorar la proyección y la imagen del Tribunal Electoral.

- Tipos de sanciones en los juzgados penales electorales:
 - Días-multa.
 - Prisión.
 - Inhabilitación para el ejercicio de derechos ciudadanos.
 - Inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas.
- Delitos penales electorales que cometen los ciudadanos:
 - Cambio de residencia doloso.
 - Compra y venta de voto.
 - Utilización de bienes y recursos del Estado.
- Voten más de una vez en la misma elección, entre otros.

Los juzgados penales electorales para ejercer sus funciones dentro de la jurisdicción penal electoral se organizaron de la siguiente manera:

- Nombrar dos jueces de garantías y un juez de juicio oral en el primer distrito jurisdiccional con sede en Panamá.
- Además de un juez de garantías y uno de juicio oral en el segundo distrito jurisdiccional con sede en Veraguas.
- Un juez de garantías y uno de juicio oral en el tercer distrito jurisdiccional, con sede en Chiriquí.
- Por último, en el territorio nacional, un juez de cumplimiento que vela por la ejecución, suspensión o reemplazo de las penas impuestas.

Todos los jueces, incluyendo al pleno del Tribunal Electoral, se pronuncian sobre el control de la legalidad. En relación con los actos de investigación que puedan afectar o restringir derechos fundamentales del imputado, así como elevar la causa a juicio, dictar sobreseimiento o cualquier otra medida procesal.¹³

VI. Conclusiones y recomendaciones finales

Hay que seguir adelante, en busca de la excelencia dentro de este ordenamiento jurídico electoral, ya que se necesita entregarle a nuestras futuras generaciones, los avances y herramientas necesarias para que puedan tener un mejor desarrollo en los procesos penales electorales.

Una implementación eficaz y correcta de este sistema de corte acusatorio, permite que las investigaciones y condenas, no tengan ningún tipo de críticas a lo interno y fuera de Panamá, con relación a la jurisdicción penal electoral y el fortalecimiento democrático del país.

Es necesario un Código Procesal Penal Electoral, que beneficie de forma productiva las investigaciones y sanciones penales electorales que se practican en esta jurisdicción especial, ya que, para los años 2014 y 2015, se presentó un proyecto de Ley. No obstante, no se había implementado en la provincia de Panamá el Sistema Penal Acusatorio y todavía se tenía el Sistema Inquisitivo Mixto en la jurisdicción electoral panameña.

Por otro lado, precisamos de un cambio Constitucional, que permita enriquecer

y fortalecer no solamente la justicia ordinaria, sino también la justicia penal electoral en apego a las nuevas normas y tendencias convencionales relacionadas a derechos internacionales en materia penal electoral.

Exhorto a que se soliciten medidas cautelares en los procesos que se desarrollan en la audiencia de imputación. Asimismo, se solicite en la etapa de investigación formal las pruebas periciales, porque ayudaría a esclarecer las investigaciones correspondientes a delitos electorales con el verbo rector alterar, modificar, falsificar y ahora los nuevos delitos informáticos electorales, que fueron incorporados en las nuevas reformas a la Ley Electoral, y que brindarían un gran apoyo en las investigaciones y sanciones penales electorales que se practican en esta jurisdicción especial.

“El futuro depende de lo que hagamos hoy”

Mahatma Gandhi

Bibliografía

Armenta Deu, Teresa. (2010). Lecciones de Derecho Procesal Penal. Madrid, España: Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A.

Geneteau, G. (2023). Justicia Penal Electoral. Panamá: Librería Barrios&Barrios.

Houed Vega, Mario A. (2007). La prueba y su valoración en el proceso penal. Nicaragua:

¹³Artículos 724 y 728 del Código Electoral de Panamá, modificado mediante Decreto 11 de 4 de marzo de 2022.

Instituto de Estudios e Investigación Jurídica
INEJ.

Revista Mundo Electoral, Realidad del
Sistema Penal Acusatorio en la Jurisdicción
Electoral Panameña, Edición No 41, agosto
2021

Código Procesal Penal Electoral de Panamá.
[https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/
uploads/2018/08/CODIGO-PROCESAL-
PENAL-Comentado-COMPLETO-20-
AGO-2018.pdf](https://ministeriopublico.gob.pa/wp-content/uploads/2018/08/CODIGO-PROCESAL-PENAL-Comentado-COMPLETO-20-AGO-2018.pdf)

Constitución Política de Panamá

Sitio web del Órgano Judicial [https://www.
organojudicial.gob.pa/instituto-de-defensorde-
oficio/instituto-de-defensorde-oficio](https://www.organojudicial.gob.pa/instituto-de-defensorde-oficio/instituto-de-defensorde-oficio)

CRONOGRAMA DE REFORMAS AL CÓDIGO ELECTORAL DE PANAMÁ 2002 AL 2023

INTRODUCCIÓN

Presentación Preliminar - i

El Tribunal Electoral, consciente de su obligación como ente rector del Plan General de Elecciones, que tiene como objetivo organizar la Elección General del 5 de mayo de 2024, procura el óptimo desarrollo legislativo electoral que garantice la vigencia eficaz y eficiente de los principios de Equidad, Justicia, Rendición de Cuentas y Transparencia, que deben revestir todo proceso electoral.

Con tal propósito, mediante la Ley 356 de 1 de febrero de 2023, Que modifica artículos del Código Electoral de la República, se efectuaron ajustes a la Ley 247 de 22 de octubre de 2021, Que reforma el Código Electoral, encaminados a fortalecer nuestra democracia, pues sabemos que esta nace de la sociedad y del contexto histórico, por lo que no escapa de ser una realidad dinámica, en constante cambio y construcción. En ese sentido, esta última adecuación normativa surge del análisis y valoración de la perspectiva de los diversos actores de nuestro sistema democrático.

Con la adecuación de nuestra justicia electoral al sistema acusatorio y demás gestiones tendientes al fortalecimiento y perfeccionamiento

del debido proceso, se ha equiparado la jerarquización entre los roles del funcionario de instrucción y del funcionario judicial; en consecuencia, la norma establece la correcta denominación del fiscal administrativo electoral, cuyo rol es de gran importancia, ya que su actuación es relevante para la consecución de los fines del proceso electoral, en todas sus etapas.

Asimismo, en aras de mantener la equidad en la administración de justicia electoral, se amplían los estándares a considerar para el cargo de juez administrativo electoral, funcionario que tendrá a su cargo el análisis y decisión de los asuntos electorales que sean sometidos a su competencia.

En los casos que serán de su competencia es importante resaltar los que tienen como bien jurídico tutelado la igualdad y equidad de los diversos recursos con los que puede contar un candidato, dentro de la contienda electoral, y es con esa finalidad que se han reforzado las normas que garanticen la honradez y libertad del sufragio en los medios digitales, procurando la máxima eficacia de los valores éticos y democráticos en los contenidos que sean publicados en las redes sociales; muestra de ello son las conductas que tipifican delitos, faltas o

contravenciones electorales en el uso de estos recursos tecnológicos, dado el impacto que pueden tener en el proceso electoral.

Esto es una muestra más de la importancia que este organismo electoral le dispensa a la innovación y actualización tecnológica, como instrumento eficaz para perfeccionar la administración electoral, en todas sus facetas.

Por otro lado, velando por el fortalecimiento de los principios de transparencia y pureza del sufragio, se permite la captura de las actas de mesas de votación en los centros de votación de áreas rurales y de difícil acceso, a través de dispositivos móviles, entre otras medidas de seguridad de los resultados de cada corporación electoral.

Esta iniciativa es una muestra fehaciente de la voluntad política que demuestran los diferentes actores que intervienen en el proceso electoral, y busca mantener la actualización y congruencia de las normas jurídicas que rigen nuestro sistema democrático, respondiendo a la realidad sociopolítica de nuestro país.

Panamá, 13 de marzo de 2023

Alfredo Juncá Wendehake
Magistrado Presidente

Cronograma

E. La reforma de 2002, aprobada mediante Ley 60 de 17 de diciembre de 2002, publicada en la Gaceta Oficial 24,705 de 23 de diciembre de 2002. Texto Único publicado en la Gaceta Oficial 24,748 de 22 de febrero de 2003.

1. Se establece que cuando el ciudadano declare su cambio de residencia de un corregimiento a otro, tendrá que realizarlo ante el funcionario de la oficina distrital del Tribunal Electoral que corresponda al corregimiento de la nueva residencia. También se convino, con el Tribunal Electoral, una nueva reglamentación para hacer más estrictos los criterios de residencia electoral, los cuales quedaron aprobados mediante Decreto 10 de 19 de junio de 2002, publicados en el Boletín Electoral 1557.
2. La suspensión de trámites de cambios de residencia en el Registro Electoral de cara a una elección, que antes de la reforma se producía seis meses

y medio antes de las elecciones generales, se ha ampliado al 30 de abril del año anterior, es decir, se amplía a un año. Esto permitirá reducir los cambios ilegales de residencia que se hacen con ocasión de cada elección, y permitirá ampliar el periodo que el Tribunal Electoral tiene disponible para tramitar las impugnaciones al Padrón Electoral preliminar, proceso que deberá concluir el 15 de octubre del año anterior a las elecciones. De igual forma se establecen fechas certeras en lo que respecta al Padrón, lo cual se hacía anteriormente vía decreto.

3. Se reduce del 5 % al 4 % el porcentaje de votos obtenidos en la anterior elección, necesarios (o en la próxima para su supervivencia) para inscribir un partido político, para favorecer la participación de nuevos partidos y para flexibilizar su subsistencia en los futuros procesos electorales.
4. Se establece la potestad del Tribunal Electoral de suspender las inscripciones de adherentes o miembros en partidos políticos en formación o legalmente constituidos, durante los años en que se celebren elecciones generales o consultas populares. Se eliminó la restricción de que

las inscripciones de adherentes en las oficinas del Tribunal Electoral debían hacerse solamente de lunes a viernes, dado que el Tribunal tiene oficinas como la de El Dorado que abre los fines de semana.

5. Se crean juntas circuitales especialmente para el escrutinio de la elección de presidente, separadas de las de legisladores, lo cual permitirá acelerar considerablemente la proclamación de los legisladores.
6. Se reduce el número de funcionarios del Tribunal Electoral en las Corporaciones Electorales, al establecerse que al Tribunal Electoral le corresponde determinar el número de suplentes que actuarán en dichas corporaciones, sin que sea un número fijo establecido previamente en la Ley. Esta medida permitirá ahorrar en el costo de las elecciones y aliviar la tarea de reclutamiento y capacitación de tales funcionarios.
7. Los saldos del subsidio preelectoral que no utilicen los partidos políticos pasarán al subsidio poselectoral. Además, se adiciona que los dineros provenientes del subsidio y los bienes adquiridos con este, no podrán ser objeto de

secuestro o embargo, salvo previa autorización del Tribunal Electoral en razón de que son fondos públicos. También se requerirá esta autorización previa para el descarte o venta de los bienes así adquiridos. El Registro Público y los municipios no podrán inscribir actos de disposición de bienes de los partidos, si no existe la aprobación previa del Tribunal Electoral. En caso de extinción de los partidos, los bienes obtenidos con el subsidio pasarán al Tribunal Electoral.

8. Se reconoce el principio de libre empresa con responsabilidad social, y se establece que los partidos políticos y candidatos tendrán derecho a contratar propaganda electoral bajo los principios de no discriminación e igualdad de oportunidades y condiciones. Así mismo, las tarifas para la propaganda electoral serán iguales para todos los partidos y candidatos, para la misma cantidad de cuñas y forma de pago. Las empresas publicitarias y de comunicación social deben suministrar al Tribunal y a la Fiscalía General Electoral, en un término no mayor de 3 días, información que se les solicite sobre propaganda electoral, y el Tribunal Electoral tiene la facultad de suspender

provisionalmente la propaganda que ha sido demandada.

El Tribunal Electoral realizará monitoreos para publicar el grado de cobertura que los medios otorgan a cada partido y candidato, independientemente de las cuñas o espacios contratados por los mismos. Igualmente, se amplían las restricciones en cuanto a colocación de propaganda electoral para preservar la visibilidad en las carreteras, el sistema ecológico y la propiedad privada.

En caso de personas jurídicas, la propaganda debe ser respaldada con la firma del representante legal. Se faculta expresamente al fiscal general electoral para interponer denuncias por violaciones de normas referentes a la propaganda electoral.

En la propuesta original, las tarifas de la propaganda electoral tenían que ser iguales a las de la propaganda comercial; ahora tienen que ser iguales entre partidos y candidatos, no así con relación a la propaganda comercial. Se eliminó la reforma que proponía limitar la campaña electoral por los medios de comunicación a 60 días antes de la elección.

9. Se establece la obligatoriedad de los partidos políticos y candidatos a registrar las contribuciones privadas que reciban, tanto para su funcionamiento como para sus campañas, aunque dicha información podrá ser divulgada por el Tribunal Electoral. Si se detecta que hay indicios de violaciones a la ley penal, el Tribunal Electoral compartirá la información con el Ministerio Público o bien la remitirá a requerimiento de este o del Órgano Judicial. Se eliminaron varios artículos que reglamentaban en el Código esta nueva obligación. Ahora corresponderá al Tribunal Electoral reglamentar la materia. También se eliminó, de la propuesta de la Comisión, el artículo que establecía quienes no podían hacer contribuciones a partidos y candidatos, a saber: concesionarios del Estado o en trámite de contratar con el Estado desde un año antes de la elección; asociaciones religiosas, cooperativas, gremios de empresarios, profesionales o sindicales.

10. Las reformas más importantes en este punto consistieron en la eliminación de las primarias obligatorias para la postulación del candidato a presidente de la República, y en la eliminación

de la reforma propuesta que exigía la votación secreta en cualquier mecanismo de postulación de candidatos a cargos de elección popular dentro de los partidos. Estos dos cambios fueron propuestos por el Órgano Ejecutivo.

Los partidos políticos determinarán en su reglamento si un candidato puede optar a uno o más cargos de elección popular. La propuesta original era que ningún candidato podía postularse a más de un cargo de elección popular.

El Órgano Ejecutivo también eliminó la propuesta aprobada por mayoría en la Comisión de Reformas de limitar al 50 % la adjudicación de curules de legislador en los circuitos plurinominales.

El candidato que pierda en un partido la postulación a un cargo de elección popular no podrá ser postulado por otro partido a ningún cargo de elección popular en el mismo proceso electoral.

Se elimina la presentación de los documentos que se requieren para formalizar las postulaciones, reemplazándolas por la presentación de memoriales firmados bajo la gravedad del juramento, por el representante legal del partido

y otro directivo designado por la Junta Directiva o Comité Ejecutivo Nacional. El Tribunal Electoral verificará la información correspondiente antes de emitir la resolución de aceptación de la postulación.

Con el fin de facilitar la presentación de las postulaciones, los partidos políticos que lo deseen podrán hacerlo mediante el uso del correo electrónico, debidamente respaldado por los certificados digitales emitidos por el Tribunal Electoral.

Con el fin de facilitar las alianzas políticas en los circuitos plurinominales, dos o más partidos podrán postular candidatos comunes para legislador, pero sometidos a reglas especiales.

Los candidatos principales y suplentes por libre postulación no podrán ser postulados por los partidos políticos.

11. Se abrió el compás para que las listas de candidatos no tengan que ser idénticas. Por lo que en los circuitos plurinominales, dos o más partidos podrán postular candidatos comunes para legislador, y estos competirán en su partido para el cuociente, medio cuociente y residuo, pero en el partido aliado solo lo harán

para el residuo. Esta medida aumenta las posibilidades de los candidatos de los partidos medianos y pequeños que sean postulados en alianza por los partidos mayoritarios.

12. Se elimina el tope que tenga el Código Electoral de 500 votantes por mesa, y se deja al criterio del Tribunal Electoral, previa consulta con el Consejo Nacional de Partidos Políticos. Esta medida permitirá reducir el número de mesas y el costo de las elecciones.

13. Las escuelas particulares podrán ser escogidas por el Tribunal Electoral como centros de votación, y será responsabilidad del Tribunal Electoral la limpieza de estas. Esta medida garantiza un adecuado acceso de los votantes a los centros de votación disponibles en cada circuito electoral, dado que en algunos no hay suficientes escuelas públicas, o si las hay no tienen suficientes aulas.

De forma limitada y excepcionalmente, se podrá colocar centros de votación en las fincas, fábricas y otros.

14. Se eliminaron algunos artículos del Código que tenían pasos muy detallados y rígidos para hacer más rápido el proceso de escrutinio de los votos. El

Tribunal Electoral reglamentará este proceso previa consulta con el Consejo Nacional de Partidos Políticos.

Para la confección de las actas se eliminaron los requisitos de estampar la huella digital y colocar la dirección de las personas que deben firmar el acta. También se da la opción de que las actas puedan elaborarse tanto manualmente como también usando medios tecnológicos modernos. El tener actas matemáticamente cuadradas y confeccionadas en impresoras, disminuirá sustancialmente los reclamos en los circuitos plurinominales, donde las juntas de escrutinio deben descartar actas por sus inconsistencias matemáticas.

El Tribunal Electoral deberá conservar las actas por once años.

15. Se eliminó la propuesta consensuada en la Comisión de Reformas Electorales de que en los circuitos plurinominales en que hay que elegir a tres candidatos o más para legislador, por lo menos un candidato debía ser mujer.

Se mantuvo la propuesta de que del monto del subsidio estatal que reciben los partidos políticos para capacitación (y que asciende al 25 % de

la anualidad respectiva), un 10 % lo deben dedicar a la capacitación del género femenino.

16. Se reconocerá el derecho de pagos de horas extras a los funcionarios electorales durante los procesos electorales, y una compensación de dos y tres días libres remunerados a quienes actúen como miembros de las mesas de votación y juntas de escrutinio, además de los días en que ejerzan sus funciones. Se aclara que los magistrados y el fiscal electoral quedan excluidos del derecho de pago de horas extras.

17. Se establecen sanciones morales a los partidos políticos que inscriban adherentes por prebendas. Por ejemplo, cuando resulten sancionados más de cien ciudadanos por inscribirse a cambio de bienes u objetos materiales, o más de cinco como instigadores de dicha inscripción, el Tribunal Electoral ordenará en los diarios la publicación de un aviso de página entera pagado con cargo al subsidio estatal que recibe el partido, respecto a la condena del miembro del partido que recibió pago en dinero u otro bien por inscribirse, y diez días antes de las elecciones se hará nuevamente la publicación. En

estos casos, la Fiscalía General Electoral está obligada a poner en conocimiento al partido, quien puede cooperar en las investigaciones y quedaría exento de la sanción.

18. Se establece en la jurisdicción penal electoral, a partir del 2003, juzgados de primera instancia con el fin de garantizar la doble instancia que exigen los convenios internacionales en materia de derechos humanos. Se establecen tres juzgados regionales, además de normar sobre los requisitos y funcionamiento.

19. Se adoptaron medidas para impedir el crecimiento innecesario de la Asamblea Legislativa, al eliminar el legislador del circuito 4-4 en Chiriquí y el del 1-2 en Bocas del Toro, ya que eran áreas indígenas, y en virtud de la ley de la Comarca Ngäbe Buglé, esta elegirá sus propios legisladores.

De conformidad con el Censo de Población del año 2000, la Asamblea Legislativa crecerá en siete legisladores, de 71 a 78.

Los incrementos son así: 3 de la Comarca Ngäbe Buglé; 3 en el circuito 8-10 (Tocumen, Pedregal, Las Mañanitas, 24 de

Diciembre, San Martín, Pacora, Alcalde Díaz y Chilibre); 2 en el circuito 8-1 (Arraiján); 1 en el circuito 8-5 (La Chorrera); y 1 en el circuito 8-6 (San Miguelito).

Las disminuciones son: 1 en el 8-7 (San Felipe, Calidonia, Santa Ana, Chorrillo y Curundú), 1 en el circuito 4-4 (área indígena de Chiriquí) y 1 en el circuito 1-2 (Chiriquí Grande en Bocas del Toro).

20. Se eliminó la posibilidad de iniciar las votaciones antes de las siete de la mañana (7:00 a. m.).

21. El Decreto Reglamentario de las Elecciones se promulgará en el Boletín Electoral, por lo menos un año antes de las elecciones en lugar de seis meses antes, como decía el Código Electoral.

22. Los partidos políticos podrán publicar, gratuitamente en el Boletín Electoral, las convocatorias, postulaciones, impugnaciones y proclamaciones dentro de sus procesos de elecciones internas, y que requieran su publicación para validar el acto.

23. Los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil podrán solicitar al Tribunal Electoral orientación

y capacitación en materia de organización y procesos electorales internos, así como cooperación en la organización de sus convenciones y elecciones primarias internas, con sujeción a la autonomía e independencia de los mismos.

24. Se incluyen como normas del Código Electoral las contenidas en el decreto reglamentario de la materia, tales como la presentación de una copia de los resultados al Tribunal Electoral dentro de los tres días hábiles siguientes a su divulgación o publicación.

25. Se incorpora en la legislación la reglamentación adoptada por el Tribunal Electoral para acelerar el Sistema de Transmisión Extraoficial de Resultados (TER), con el fin de brindar rápidamente información de los resultados de la elección presidencial y la de legisladores, por lo menos a nivel de partidos.

Los candidatos presidenciales tendrán derecho a ser representados en los centros de captación; los miembros del Consejo Nacional de Partidos y un representante de la sociedad civil, a sus costas, podrán conectarse en línea a la base de datos.

26. En cuanto a este tema, se efectuó un cambio en la denominación del Título VII, a "Delitos, faltas electorales y faltas administrativas", así como la denominación del Capítulo Primero que será "Delitos contra la libertad y pureza del sufragio", adecuándose al texto constitucional.

Por otra parte, se tipifican nuevas conductas como la adición de la falsa declaración al inscribirse una postulación para cargos de elección popular. Se aprobó sancionar a las personas que obstaculicen en forma grave el desarrollo de un escrutinio. Se establecen agravantes y atenuantes para aquellas personas que declaren como testigos, siendo su deposición dañosa para el inculpado o que la misma se produzca bajo determinada circunstancia.

Al delito contra la administración de la justicia electoral se le agrega la sanción accesoria de inhabilitación. Se tipifica como delito electoral el acto de inducir a un testigo o perito a dar una declaración, dictamen o interpretación falsa, a cambio de dinero u otro beneficio.

Se sanciona a los partidos o candidatos que no registren

las contribuciones que reciban para su funcionamiento y campaña. La información debe ser suministrada al Tribunal Electoral, quien la manejará de forma confidencial y exclusivamente para determinar que no hay indicios de violación de la ley penal. A solicitud del Ministerio Público o de los Tribunales, el Tribunal Electoral podrá entregarles información.

Es importante destacar la introducción de normas que eximen de responsabilidad penal electoral, como es el caso de declarar exponiendo a los parientes cercanos. También se exime al imputado cuando no se le ponga en conocimiento de sus garantías.

Se aprobó sancionar a los funcionarios o empleadores que impidan laborar como miembro de una corporación electoral a quienes estén representando a un partido político o candidato por libre postulación. Se tipificó como delito que los funcionarios electorales incurran en culpa o negligencia leve en el cumplimiento del deber.

27. Se faculta al Tribunal Electoral para separar del cargo a cualquier funcionario público que sea llamado a juicio por la comisión de un delito

electoral o que interfiera con la administración de la justicia penal electoral.

Se eliminó la reforma, aprobada por mayoría, que exigía que los alcaldes y el presidente de la Asamblea Legislativa renunciaran a sus cargos si pretendían postularse como candidatos a la reelección.

28. Se introducen cambios para hacer más expedito el manejo del presupuesto del Tribunal Electoral, tales como la asignación mensual de fondos, como lo establece la Ley de Presupuesto, la posibilidad de realizar cambios en la estructura de puestos, siempre que se cumpla con los mandatos que ya existen en la Ley de Presupuesto. Se incluye también la posibilidad de que, en cualquier momento y ya no solamente cuando existan procesos electorales, el Tribunal Electoral contrate servicios y adquiera equipos directamente, cuando exista urgencia evidente que le impida seguir los trámites ordinarios de contratación pública.

29. Se incorporan al Código Electoral las normas del Código Judicial y del Código Penal, de mayor uso en la administración de la justicia penal electoral.

30. Se derogó el párrafo del artículo 282 del Código Electoral que establecía que si desaparece el partido donde está inscrito el legislador proclamado, o si el candidato no está inscrito en ninguno de los partidos que lo postularon, la curul se le adjudicaba al partido que hubiera subsistido y que más votos le aportó, quedando sujeto a los estatutos de dicho partido. El tema aquí cubierto era para efectos de la revocatoria de mandato. En consecuencia, en estos casos, ahora el legislador será independiente.

F. Se deroga el artículo 2 de la Ley 33 de 16 de abril de 1941 que prohibía la fijación de fotos de funcionarios públicos en los despachos públicos. La reforma de 2006, aprobada mediante Ley 60 de 29 de diciembre de 2006, publicada en la Gaceta Oficial 25,702 de 29 de diciembre de 2006. Texto único publicado en la Gaceta Oficial 25,739 de 28 de febrero de 2007.

1. **Residencia electoral.** Se restringe aún más el concepto de residencia electoral en lo que a los electores se refiere, para poner fin a los cambios dolosos de residencia. Los candidatos seguirán teniendo más flexibilidad para escoger como su residencia electoral aquella que cumpla con los parámetros

que tenía establecido el Tribunal Electoral en su reglamentación.

Origen de la Reforma: Comisión Nacional de Reformas Electorales.

2. **Voto en el extranjero.** Se vuelve a incorporar en la legislación electoral el voto en el extranjero. Los panameños residentes fuera del país podrán votar en el extranjero, pero solamente para el cargo de presidente y vicepresidente de la República. A tal efecto, deberán inscribirse en el Registro de Electores Residentes en el Extranjero. El Tribunal Electoral reglamentará la materia.

Origen de la Reforma: Asamblea Nacional de Diputados y la Asociación de Panameños Residentes en el Extranjero.

3. **Restricción de la votación.** Se persigue que los miembros de las corporaciones electorales, los representantes de los partidos políticos y candidatos por libre postulación y demás funcionarios que laboran en la organización de las elecciones, voten en la mesa que les corresponde como ciudadanos según el Padrón Electoral. Si no lo han hecho, podrán votar en la mesa en donde ejercen funciones, pero solo para el cargo de

presidente y vicepresidente de la República. Con esta medida se evita que las elecciones de representantes, alcaldes o de diputados en circunscripciones pequeñas, puedan ser decididas por personas que no residen en la circunscripción.

Origen de la Reforma:
Comisión Nacional de Reformas Electorales.

4. **Exclusiones del Padrón Electoral.** Este nuevo artículo tiene como finalidad ayudar con el proceso de depuración del Padrón Electoral, al excluir a los ciudadanos que en más de tres consultas populares (elecciones o referendos) no hayan ejercido el voto, ni hayan realizado ningún trámite ante el Tribunal Electoral como solicitud de cédula, cambio de residencia o inscripción en partidos políticos. No obstante, el ciudadano excluido tiene el derecho de solicitarle a la institución su reinscripción en el Padrón Electoral. Esta medida persigue eliminar del registro electoral a las personas fallecidas cuya defunción no ha sido registrada en el Registro Civil, y a los que viven en el extranjero, quienes ahora podrán inscribirse en un registro especial en el país donde viven.

Origen de la Reforma:
Comisión Nacional de Reformas Electorales.

5. **Los servidores públicos deben renunciar seis meses antes de las elecciones.** Se reorganizó y reordenó el listado de los cargos oficiales impedidos para correr para cargos de elección popular, y se incorporaron nuevas figuras como el magistrado de Cuentas y los adjuntos de la Defensoría del Pueblo, entre los servidores públicos que deben renunciar 6 meses antes de la elección para ser elegibles a cargos de elección popular.

Origen de la Reforma:
Comisión Nacional de Reformas Electorales.

6. **Publicación en internet del Boletín Electoral.** A la par de la publicación impresa del Boletín Electoral, se implementa la modernización del medio oficial de divulgación del Tribunal Electoral, a través del internet y se adoptan medidas para garantizar que la información publicada en el boletín, por métodos electrónicos, tenga la misma calidad y efectos jurídicos que la publicación impresa. Además, se equipará la autenticidad de la información del Boletín

Electrónico con la impreso en papel, siempre y cuando estos documentos sean debidamente autenticados.

Origen de la Reforma:
Comisión Nacional de Reformas Electorales.

7. **Elecciones internas en los partidos.** Se establecen los parámetros para elegir las autoridades a lo interno de los partidos, y para postular a los diferentes cargos de elección popular. Entre estos tenemos: la creación de una autoridad que tenga bajo su cargo el proceso eleccionario interno; identificación de la autoridad del partido encargada de decidir las impugnaciones y las instancias que deben agotarse antes de poder recurrir ante el Tribunal Electoral; establecer un calendario electoral para el desarrollo de las elecciones; y garantizar que en las elecciones primarias exista por lo menos una mesa de votación en cada circunscripción electoral, salvo que la membresía sea inferior a 50 electores.

Adicionalmente se establecen nuevas obligaciones a los partidos políticos, como son: elegir mediante votación secreta a los miembros y dignatarios de los directorios u otros organismos equivalentes, por medio de elecciones

directas o convenciones, y comunicar el resultado de estas elecciones al Tribunal Electoral, dentro de los quince días hábiles siguientes, para su aprobación por resolución motivada; la información contable sobre el financiamiento público será de libre acceso al público; establecer los procedimientos sumarios, instancias y plazos para el agotamiento de la vía interna en los casos de controversias internas; el procedimiento para hacer efectivo el cumplimiento de la participación femenina en los cargos directivos internos del partido y en las postulaciones a cargos de elección popular; y los procedimientos para hacer efectiva la capacitación y participación de las juventudes de los partidos.

Origen de la Reforma:
Comisión Nacional de Reformas Electorales.

8. **Incorporación de los delegados electorales.** Se incorpora al texto del Código Electoral la regulación de los delegados electorales que había sido aprobada en la Ley 3 de 15 de mayo de 1992, creándose un nuevo capítulo en el Título IV.

Origen de la Reforma:
Comisión Nacional de Reformas Electorales.

9. Financiamiento Político. Se reestructuró el artículo sobre el financiamiento público, previo a las elecciones y el posterior a estas. El financiamiento público previo no sufrió modificaciones en cuanto a su contenido, pero el posterior fue modificado de la siguiente forma:

- a. A los partidos que subsistan se les entregará, por partes iguales, un aporte fijo igualitario de 20 %.
- b. Se amplía el aporte que deben recibir los partidos que subsistan, con base en los votos que obtengan en las 4 elecciones y no solamente en la de presidente. Se tomarán en cuenta ahora los votos obtenidos en las elecciones de presidente, diputados, alcaldes y representante de corregimiento, siguiendo una fórmula que se desarrolla en el punto 2.3 del artículo.

En cuanto al financiamiento privado, se prohibieron las donaciones anónimas a partidos políticos y candidatos, así como las provenientes de personas jurídicas que no ejerzan actividades económicas dentro de la República de Panamá. Del mismo modo, se prohibieron

las donaciones que provengan de gobiernos, personas u organismos extranjeros, así como las provenientes de empresas en donde el Estado sea accionista.

Origen de la Reforma: Comisión Nacional de Reformas Electorales.

10. Propaganda electoral. Se implementa el criterio de que los tiempos en los medios de comunicación estatal no utilizados por los partidos, serán aprovechados por el Tribunal Electoral para promocionar educación cívica y electoral. Se descentraliza en las direcciones provinciales de organización electoral la atención de los reclamos contra la propaganda fija, con apelación a la Dirección Nacional de Organización Electoral. Antes de la reforma, los magistrados atendían estos reclamos.

Origen de la Reforma: Comisión Nacional de Reformas Electorales.

11. Encuestas de opinión y Exit polls. Se introducen normas para obligar a las empresas que se dedican a hacer encuestas sobre la opinión política de los ciudadanos, a que se registren previamente en el Tribunal Electoral para

poder divulgar sus encuestas, demostrando la idoneidad de los profesionales que trabajan en esas investigaciones, así como la solvencia financiera de la empresa y su existencia operativa real. Todo ello para hacer frente a las encuestadoras fantasmas que irrumpen en los procesos electorales con encuestas sin respaldo científico. También se estableció una nueva vía de comunicación alterna (correo electrónico) para el registro de la encuesta ante la Dirección Ejecutiva Institucional del Tribunal Electoral.

Origen de la Reforma:
Comisión Nacional de Reformas Electorales.

12. Postulación de candidatos.

Se vuelve a instaurar la obligatoriedad de elecciones primarias como el mecanismo que deben seguir los partidos políticos para escoger sus candidatos a presidente de la República. Para los demás cargos, el procedimiento de selección de candidatos será opcional, de acuerdo con los estatutos de cada partido, aprobados por el Tribunal Electoral, en fecha anterior a la postulación. La votación en el proceso de selección de candidatos vía congreso, asamblea o convención

será secreta. El candidato a vicepresidente, así como el suplente para cada cargo, será designado por el principal, con la respectiva ratificación del organismo de dirección, salvo los casos en donde los suplentes salgan de una elección primaria. En el evento de alianzas, los partidos podrán postular a candidatos que ya hubiesen sido postulados por un partido aliado.

Se amplía el impedimento que tienen los candidatos que hayan competido y perdido en un partido político una postulación a un cargo de elección popular para que, además de no poder ser postulados por otro partido en el mismo proceso electoral, no puedan optar a ser candidatos por libre postulación. Se establece como excepción la autorización del partido.

En el caso del cumplimiento del 30 % de la participación de las mujeres en las postulaciones a cargos internos de elección popular, se establece que la no participación femenina debe estar debidamente comprobada, para que el partido llene esos espacios con otros de sus miembros.

Origen de la Reforma:
Comisión Nacional de Reformas Electorales.

13. Libre postulación de candidatos a diputados. Se ajusta el Código Electoral a la Reforma Constitucional de 2004, en permitir la libre postulación para el cargo de diputado a la Asamblea Nacional. La Constitución Política en su artículo 146 establece que los requisitos para la libre postulación serán equivalentes y proporcionales a los que se exigen para la inscripción de los partidos políticos y para la presentación de las postulaciones partidistas en lo que sean aplicables, por lo que los aspirantes a la libre postulación deben obtener en el circuito un mínimo de cuatro por ciento de adherentes a la candidatura, conforme al total de votos válidos emitidos en la última elección para diputado a la Asamblea Nacional, en el respectivo circuito electoral.

Origen de la Reforma: Comisión Nacional de Reformas Electorales.

14. Libre postulación de candidatos a alcalde, concejal y representante de corregimiento. Se equiparán los requisitos de la libre postulación de diputado a los de alcalde, concejal y representante de corregimiento, y a ese efecto se reduce de 5 % a 4 % la cantidad de adherentes

que se debe obtener para poder ser postulado, según los votos válidos de la respectiva circunscripción en las últimas elecciones.

Origen de la Reforma: Comisión Nacional de Reformas Electorales.

15. Fuero laboral electoral y fuero penal electoral. Se reordena la norma existente; se fija con claridad la definición de fuero laboral electoral y se establecen nuevos parámetros, como son: el candidato tiene la obligación de probar al empleador que tiene este fuero en el término de quince días, desde el momento en que se le comunica el despido; y el reintegro deberá solicitarse dentro de los treinta días calendarios (antes eran 60), siguientes a la notificación del despido o a la fecha en que se dejó de asistir al trabajo, si no mediante notificación escrita.

En el caso del fuero penal electoral, se mejora la redacción del artículo, se reordena el listado de personas amparadas bajo este derecho y se establece el concepto de la renuncia expresa.

Origen de la Reforma: Comisión Nacional de Reformas Electorales.

16. Voto de los reclusos en hospitales y detenidos preventivamente. Se eliminó la prohibición de establecer mesas de votación en las cárceles, centros de reclusión, hospitales y asilos, por lo que el Tribunal Electoral podrá reglamentar el voto de los detenidos preventivamente, así como el de los ancianos en asilos y enfermos en los hospitales.

Origen de la Reforma: Comisión Nacional de Reformas Electorales.

17. Cierre de propaganda. La prohibición de realizar proselitismo político se inicia el día jueves anterior a las elecciones, ampliando este periodo en 24 horas, ya que anteriormente era a partir del viernes. Esta prohibición se extiende a las propagandas de promoción gubernamental, salvo las que son del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral.

Origen de la Reforma: Comisión Nacional de Reformas Electorales.

18. Adjudicación de curules en circuitos plurinominales. No se aprobó la fórmula consensuada en la Comisión para mejorar la representación proporcional

en las circunscripciones plurinominales; sino que se mantuvo la fórmula vigente en el Código Electoral desde la reforma de 1993. En cuanto a la asignación de curules por residuo, en el caso de alianzas, se estableció, como ocurre en los circuitos uninominales, que la curul es para el partido al cual pertenece el candidato.

Origen de la Reforma: Comisión Nacional de Reformas Electorales.

19. Convocatorias a Referéndum. Se ajusta la Ley Electoral a las reformas de los artículos 314 y 325 de la Constitución Política, ya que el Código había quedado desactualizado en cuanto a los procedimientos para convocar a referéndum para la ampliación del Canal.

Origen de la Reforma: Comisión Nacional de Reformas Electorales.

20. Revocatoria de mandato y pérdida de representación. Se creó el Capítulo Decimoquinto dentro del Título VI, que contempla la figura de la revocatoria de mandato y la pérdida de representación. Se regulan por separado la revocatoria de mandato de los diputados de la de los representantes

de corregimiento; y para cada uno de ellos se trata separadamente según hayan sido postulados por partido o por libre postulación. Antes de la reforma, solamente la Constitución Política establecía la revocatoria de mandato de los diputados, es decir, no había norma en el Código Electoral.

Se obliga a los partidos a determinar en sus estatutos la autoridad que conocerá de los procesos de revocatoria de mandato y el procedimiento a seguir.

Se ajusta el Código Electoral a lo señalado en la última reforma del 2004 a la Carta Magna sobre la opción que tienen los partidos de consultar a los electores del circuito, si revocan el mandato de un diputado.

Cuando se pretenda revocar el mandato de un diputado o de un representante de corregimiento que sean por libre postulación, será necesario recoger firmas en una cantidad no inferior al 30 % del Padrón que lo eligió y que en el referéndum vote por lo menos el 50% del Padrón Electoral convocado. Se revoca el mandato si en el referéndum la mayoría de los votos válidos resultan afirmativos.

También se establece el principio de que no se podrá iniciar procesos de revocatoria de mandato, ya sea para diputados o representantes de corregimiento por libre postulación, por iniciativa popular, durante el primero ni el último año de ejercicio del cargo.

Independientemente de cuántos electores hayan votado, se revocará el mandato si en el referéndum la mayoría de los votos válidos resultan afirmativos.

Se instaura la figura de la vacante absoluta o transitoria del cargo de representante de corregimiento.

Se recoge el mandato constitucional de la doble instancia en todos los procesos de revocatoria de mandato de diputados cuando es a iniciativa del partido.

Origen de la Reforma: Comisión Nacional de Reformas Electorales.

21. Convocatoria a Asamblea Constituyente paralela.

Se incorpora en el Código Electoral, la nueva figura constitucional de la Asamblea Constituyente Paralela, creándose un nuevo capítulo (XVI). Se establecen las diversas formas como se

puede convocar una Asamblea Constituyente Paralela: por el Órgano Ejecutivo, por el Órgano Legislativo o por iniciativa ciudadana, para lo cual se necesitará un 20 % de las firmas de los ciudadanos inscritos en el registro electoral. La elección de los constituyentes se realizará de acuerdo con las normas del Código Electoral que rigen los procesos electorales generales. El acto constitucional aprobado por la Asamblea Constituyente Paralela será sometido a referéndum.

Origen de la Reforma: Comisión Nacional de Reformas Electorales.

22. Diferencia de tiempo entre Registro y Padrón Electoral. Se aclaró en la Ley Electoral la diferencia de tiempo que existe entre "Registro" y "Padrón Electoral", entendiéndose por registro el listado permanente de electores, y por "padrón" las versiones preliminares y finales que se utilizan durante el desarrollo de una consulta popular. Se amplió el alcance del delito electoral "cambio doloso de residencia", al cambiarse la aplicación de esta norma al Registro Electoral.

Origen de la Reforma: Comisión Nacional de Reformas Electorales.

23. Nuevas figuras de tipo penal electoral, faltas electorales y faltas administrativas. Se crearon nuevas figuras dentro de los tipos penales electorales, faltas electorales y faltas administrativas:

- a. El uso indebido y no autorizado de emblemas, símbolos, distintivos, imágenes y similares del Tribunal Electoral y de la Fiscalía Electoral. (Delito electoral)
- b. La negación por parte de las entidades públicas a cooperar con el Tribunal Electoral durante el desarrollo de las elecciones. (Falta electoral)
- c. La violación a las normas que protegen la propaganda política fija. (Falta administrativa)
- d. La violación a las normas que regulan el uso de los medios de comunicación social y las donaciones privadas. (Falta administrativa)

Origen de la Reforma: Comisión Nacional de Reformas Electorales.

Es importante señalar que las reformas constitucionales derivadas del Acto Legislativo

N.º 1 de 2004 produjeron dos cambios importantes en la legislación electoral, los cuales se exponen a continuación:

- El primer cambio introducido estableció una cantidad fija de 71 diputados para la Asamblea Nacional, y a la vez se derogan el numeral 6 del artículo 141 (ahora 147) y el artículo 294 de la Constitución Política. El primero que otorgaba un escaño a los partidos políticos que habiendo alcanzado el número de votos exigidos para subsistir como tales, no habían logrado ningún escaño en todo el país. El segundo que eliminó la figura constitucional del "Llanero Solitario", como popularmente se le conocía, y que también era regulada por el Código Electoral.
- El segundo cambio deviene de la primera reforma que fijó en 71 miembros la cantidad de diputados de la Asamblea Nacional, y consistió en un reordenamiento del sistema de representación política en la Asamblea Nacional, razón por la cual se emitió la Ley 59 de 28 de diciembre de 2006, que reconfigura los circuitos electorales para la elección de diputados.

G.Las reformas parciales de 2007, aprobadas mediante Ley 17 de 22 de mayo de 2007, publicada en la Gaceta Oficial 25,798 de 24 de mayo de 2007, y Ley 27 de 10 de julio de 2007, publicada en la Gaceta Oficial 25,832 de 11 de julio de 2007.

A partir de la vigencia de la Ley 31 de 25 de julio de 2006, se inició un proceso de revisión integral en materia de Registro Civil, con la finalidad de realizar los ajustes pertinentes y la vez subsanar algunos errores detectados.

Con base en lo anterior, se promulgó la Ley 17 de 22 de mayo de 2007, la cual reformó ciertos artículos de la precitada Ley 31 de 2006, y derogó los artículos que aparecían en el Código Electoral sobre trámites concernientes al Registro Civil.

Otro de los aspectos incluidos en esta reforma propuesta por el Tribunal Electoral consistió en establecer la división del país en distritos judiciales, integrados por distintas regiones, en las cuales funcionan los juzgados penales electorales y las respectivas fiscalías, que las necesidades del servicio justifiquen lo establecido por la Sala de Acuerdos o por la Fiscalía General Electoral, según corresponda. Además se precisó que el Pleno del Tribunal Electoral es quien tiene competencia para juzgar a los funcionarios con mando y jurisdicción nacional que incurrieron en delitos penales electorales.

H. La Reforma Electoral del año 2010 (Proyecto de Ley 292).

Como es tradición en el Tribunal Electoral desde su reorganización en el año 1990, una vez culminado el evento electoral se procede a la reforma electoral, con el ánimo de sentar las bases para el siguiente evento electoral mediante la política del autor de que "los asuntos calientes se tocan en los momentos fríos", de manera tal que todos los sectores políticos y sociales puedan conocer con anticipación las reglas electorales de la siguiente elección.

Mediante Decreto 28 de 9 de diciembre de 2009 se convocó a la Comisión Nacional de Reformas Electorales, para que a partir del mes de enero de 2010 diera inicio a la preparación del proyecto de reformas a la Ley Electoral que deberían ser presentadas a consideración de la Asamblea Nacional. El 26 de enero de 2011 el Tribunal Electoral presentó el proyecto de ley que recogió el trabajo de la Comisión.

Del referido proyecto, identificado como 292, podemos destacar las siguientes propuestas:

1. Se introduce la paridad de género en las postulaciones, en especial, a nivel de diputados en los circuitos plurinominales, a fin de hacer efectivo el derecho de participación política de la mujer panameña.
2. Se disminuye la cuota de adherentes para la constitución de un partido político a 2 % de los votos válidos presidenciales de la última elección, lo cual influye de manera directa en la cantidad de votos que debe tener un partido político para subsistir en una elección y los adherentes que debe reunir una candidatura por la libre postulación.
3. Se establecen medidas para dirigir la propaganda electoral, de manera tal que no se repitan las campañas negativas y sucias que se suscitaron en las elecciones del año 2009.
4. Se establece una nueva definición del concepto de partidos políticos.
5. Se reformula el sistema de postulación en los circuitos plurinominales, estableciéndose el sistema de lista cerrada, de manera tal que se elimina el voto selectivo y la proclamación de candidatos se realizará en el orden descendente de la lista.
6. Se establece un sistema de adjudicación en los circuitos plurinominales al momento de proclamar a los candidatos por residuo, restándoles un medio cociente a los partidos que hubieran obtenido curules por cociente o medio cociente, de manera que exista una igualdad de oportunidades entre los candidatos que aspiran al residuo.

7. Se introduce la figura de los diputados nacionales, los cuales serán elegidos en un circuito nacional con los votos presidenciales. Se elegirán 10.
8. Se establece la exclusión de los ciudadanos que no ejerzan el sufragio en tres elecciones generales, lo cual resulta más beneficioso para los electores, puesto que el plazo para dicha exclusión se verifica a los 15 años, y no como venía ocurriendo al tomarse en consideración las consultas populares para determinar si la persona debía ser o no excluida del Registro Electoral por falta de participación.
9. Se encarga al Tribunal Electoral la organización y celebración de las elecciones primarias de los partidos políticos en un mismo día, en enero del año de las elecciones generales.
10. Se introduce la posibilidad del voto adelantado para facilitar el voto en las cárceles y ciudadanos que por razones de viaje no pueden estar en el país el día de las elecciones.
11. Se reglamentaron los requisitos para la candidatura presidencial por la libre postulación.

No obstante, dicho proyecto al ser debatido por la Asamblea Nacional fue modificado

sustancialmente por el Órgano Legislativo, al punto que, por primera vez en la historia, el Tribunal Electoral con apoyo de la mayoría de los integrantes de la Comisión Nacional de Reformas Electorales, solicitó que no se continuara con el trámite correspondiente y que este fuera debidamente archivado.

I. Las reformas del año 2010, aprobadas mediante la Ley 14 de 13 de abril de 2010, publicada en la Gaceta Oficial 26,510-C de 13 de abril de 2010.

1. Se reformaron y derogaron las normas relativas a la revocatoria de mandato de los elegidos a cargos de elección popular.
2. Se establecieron nuevos procedimientos para la aplicación de la revocatoria de mandato a los diputados de la República y representantes de corregimiento, que involucraban votaciones calificadas en las instancias correspondientes del partido más una consulta popular. Con estos nuevos requisitos se hizo prácticamente imposible aplicar la revocatoria de mandato, haciendo inoperante la norma constitucional que la contempló.

Finalmente, estas normas fueron derogadas y su redacción original fue restablecida conforme la Ley 4 de 2013.

J.Las reformas del año 2012, aprobadas mediante la Ley 54 de 17 de septiembre de 2012, publicada en la Gaceta Oficial 27,122-A de 17 de septiembre de 2012.

1. Introduce el principio de que un miembro de partido político puede aspirar a más de un cargo de elección y prohíbe que se inserte en los Estatutos la obligatoriedad de la renuncia al cargo directivo, en la eventualidad de que quisiera postularse en una primaria.
2. Se aumenta de treinta a cincuenta centésimos de balboa, por adherente, el financiamiento público preelectoral previo a las elecciones generales, a los candidatos por libre postulación, para las elecciones generales.
3. Se introduce una norma que obliga al Tribunal Electoral a darle traslado al fiscal general electoral por 15 días, en los casos de denuncia por violaciones a las disposiciones sobre la propaganda electoral.
4. Se crea la Secretaría de la Mujer como organismo que, entre otras cosas, convalidaría el cumplimiento de la cuota de género entre los precandidatos a las postulaciones internas de los partidos políticos, la cual es elevada de un 30 % a un 50 %.

5. Se reconocen expresamente las postulaciones para el cargo de presidente de la República mediante la libre postulación; introduciéndose la opción de que los partidos políticos puedan endosar dichas postulaciones.
6. Se condicionan las postulaciones comunes entre los partidos a la existencia de una Alianza Nacional, la cual no está definida en la ley.
7. Se introduce el voto selectivo en los circuitos plurinominales y se elimina el llamado "voto en plancha", por lo que todo elector en los circuitos plurinominales solo podrá votar por un candidato de la lista que presente el partido político o de la lista de candidatos de libre postulación.

K.Las reformas del año 2013, aprobadas mediante Ley 4 de 7 de febrero de 2013, publicada en la Gaceta Oficial 27,222-B de 7 de febrero de 2013 y Ley 31 de 22 de abril de 2013, publicada en Gaceta Oficial 27271-A de 22 de abril de 2013.

La primera reforma mediante Ley 4 de 2013 consistió básicamente en el restablecimiento de algunos artículos al Código Electoral referentes a la revocatoria de mandato que fueron modificados o derogados con la

Ley 14 de 2010, y aunado a ello, se trajo al Código Electoral la temática relacionada con la revocatoria de mandato de los alcaldes que estaba contenida en la Ley 106 de 1973.

Con respecto a la Ley 31 de 2013, esta se originó con la reglamentación que efectuó el Tribunal Electoral sobre el proceso electoral del próximo 4 de mayo de 2014, en la que según el Órgano Legislativo, no se consignó el concepto de alianza nacional creado en la Ley 54 de 2012, y en virtud de ello se definió la figura Alianza Presidencial; ya su vez se derogó el artículo 248 que permitía la figura de las postulaciones comunes para las elecciones legislativas en los circuitos plurinominales y de los concejales. Con esta derogatoria, quedan prohibidas las postulaciones comunes para diputados en los circuitos plurinominales y para los concejales.

L.L- Las reformas del año 2017, aprobadas mediante Ley 29 de 29 de mayo de 2017, publicada en la Gaceta Oficial 28,289-A de 30 de mayo de 2017. Texto Único publicado en la Gaceta Oficial 28,422 de 11 de diciembre de 2017.

La reforma del año 2017 se sustentó en los siguientes principios:

L-1. EQUIDAD

1. Financiamiento de la propaganda electoral. Se propuso que la propaganda solo se pudiera costear con el financiamiento público.

Se aprobó así solo para las nóminas presidenciales. También se modificó la distribución del financiamiento público al aprobar que el 30 % pudiera ser invertido por los partidos en actos de compañía y solamente 70 % en propaganda, cuando la propuesta era que el 100 % fuera para propaganda. Los candidatos a los demás cargos de elección podrán invertir en propaganda hasta el 30 % del tope que tienen para el financiamiento privado.

Posición del Tribunal Electoral: Es un avance sobre el sistema vigente que no tiene límites para lo que un candidato puede gastar en propaganda.

Es un cambio importante y atiende la recomendación de la misión de observación de la OEA de corregir la inequidad en el gasto entre los candidatos y partidos políticos.

2. Límites al pago de la propaganda electoral. Se propuso que quedaran prohibidas las donaciones de los medios, de terceros y de recursos propios para pautar propaganda en los medios de comunicación.

Se aprobó la medida con la excepción indicada en el punto anterior.

Posición del Tribunal Electoral: Es un avance sobre el sistema vigente y es un cambio muy importante.

3. Descuento de los medios de comunicación televisivos y radiales en la propaganda electoral

Se aprobó el 20 % de beneficio único, igual y lineal aplicado a las tarifas publicadas al 31 de diciembre del año anterior. Esta redacción fue propuesta por los medios.

Posición del Tribunal Electoral: Es un cambio importante y es un avance sobre el sistema vigente que no contempla ningún descuento.

4. Cambio en la distribución del financiamiento público preelectoral. Se propuso para adecuarla a la distribución que tiene el poselectoral, de modo que los partidos reciban en el preelectoral el 75 % del monto asignado en función de los votos obtenidos en la última elección más el 25 % que sería distribuido por igual entre todos los partidos, incluyendo los nuevos. De esta manera, los partidos nuevos solo participarían en el reparto del 25 % en lugar de la distribución igualitaria del 100 % del preelectoral, como se venía haciendo. Se aprobó lo propuesto.

Posición del Tribunal Electoral: El Tribunal estuvo de acuerdo, porque después de 4 elecciones generales, la distribución igualitaria del financiamiento preelectoral con los partidos nuevos no ha logrado que ninguno subsistiera; por lo que continuar con el sistema vigente era injusto con los partidos que han subsistido gracias al respaldo popular en las urnas.

5. Incremento del financiamiento preelectoral a los candidatos por libre postulación. Se propuso aumentar el financiamiento público preelectoral a los candidatos por libre postulación de B/. 0.50 por adherente, a la suma que resulte de dividir el 2 % del financiamiento público preelectoral entre los adherentes de todos los candidatos de libre postulación, y reconocerles la suma que por adherente resulte. Basada en la cantidad de candidatos que participaron en la pasada elección y los adherentes que los respaldaron, esa suma se estimó en B/. 5.00 por adherente.

Se aprobó incrementar del 2 % al 3.5 % el porcentaje para distribuir entre los candidatos por libre postulación. La reforma eleva de B/. 0.50 actuales a B/. 7.00 estimados por adherente.

Posición del Tribunal Electoral: El Tribunal estuvo de acuerdo, y considera que es un cambio importante

porque hay más equidad para los candidatos por libre postulación.

6. Entrega del financiamiento poselectoral a los candidatos por libre postulación. Se propuso que el financiamiento público poselectoral a los candidatos por libre postulación se pagara, siempre que el candidato justificara haber gastado hasta la suma que le corresponda según la fórmula aprobada, pero entregando dicha suma en un solo pago.

Se aprobó, pero modificando la entrega en cinco anualidades como se hace con los partidos políticos y el destino de los fondos debe ser para actividades académicas.

Posición del Tribunal Electoral: El Tribunal estuvo de acuerdo, por considerar el cambio de importancia.

7. Capacitación a candidatos por libre postulación. No hubo propuestas sobre el tema, pero la Asamblea aprobó que el Tribunal Electoral realice capacitaciones a los candidatos por libre postulación.

Posición del Tribunal Electoral: El Tribunal estuvo de acuerdo, por considerar el cambio de importancia.

8. Destino del financiamiento privado. Se propuso que el financiamiento privado se

utilizará solo para costear otros gastos de campaña (excluyendo la propaganda electoral), pero hasta un tope.

Se aprobó la medida solo para las nóminas presidenciales, pero se mantuvo el concepto del tope para todos.

Posición del Tribunal Electoral: Es un avance sobre el sistema vigente que no tiene límites a lo que un candidato puede gastar en campaña.

Es un cambio importante y atiende la recomendación de la misión de observación de la OEA de corregir la inequidad en el gasto entre los candidatos y partidos.

9. Tope al gasto de campaña. Para financiar la campaña se propuso un tope al gasto de fuentes privadas y propias de B/. 0.50 por elector en la respectiva circunscripción, independientemente del cargo.

- Se aprobó un mínimo y tope por tipo de cargo así:
- Para representante de corregimiento, un mínimo de 10 mil balboas y un tope de cinco balboas por elector siempre que no exceda de 150 mil balboas.
- Para alcalde, un mínimo de 15 mil balboas y un tope de cinco balboas por elector.

- Para diputado, un tope igualitario de 300 mil balboas, independientemente del tamaño de la circunscripción.
- Para diputado al Parlamento Centroamericano, el tope al gasto es de 10 mil balboas.
- Para presidente de la República, el tope se fijó en 10 millones de balboas.

Posición del Tribunal Electoral: Es un avance sobre el sistema vigente que no tiene límites a lo que un candidato puede gastar en campaña y porque se reconoce, en la Ley Electoral, el principio de la necesidad de la existencia de un tope al gasto. El Tribunal no estuvo de acuerdo con los topes adoptados por ser muy elevados.

Este es un cambio muy importante, a pesar del desacuerdo expresado, porque atiende la recomendación de la misión de observación de la OEA de corregir la inequidad en el gasto entre los candidatos y partidos.

10. Tope al gasto de campaña en primarias. Se propuso que fuera dos tercios del tope establecido para las elecciones generales.

Se aprobó bajar la propuesta de dos tercios a un tercio para los candidatos de partidos, pero para los candidatos por libre postulación se aprobó 2 balboas por adherente.

Posición del Tribunal Electoral: Estuvo de acuerdo en reducir el tope, pero en desacuerdo con no equiparar a todos los candidatos por igual.

Es un cambio muy importante, a pesar del desacuerdo expresado, porque atiende la recomendación de la misión de observación de la OEA de corregir la inequidad en el gasto entre los candidatos y partidos.

11. Tope a los donantes. En cuanto al monto que los candidatos pueden recibir de un solo donante, se propuso: 1 % para presidente; 5 % para diputado y 10 % para los cargos a nivel local.

Se aprobaron 3 % para presidente y 25 % para los demás cargos.

Posición del Tribunal Electoral: En desacuerdo, porque los electos quedan expuestos a la influencia de pocos donantes.

Este cambio atiende la recomendación de la misión de observación de la OEA de establecer límites al aporte de los donantes.

12. Violación de topes. Sobre la violación de los topes de donación y gastos de campaña, se propuso como sanción el doble del monto excedido e inhabilitación por 5 años para el ejercicio de cargos públicos, para ocupar cargos directivos en los partidos y para ser postulado a cualquier cargo en la siguiente elección.

Se aprobó que la violación del tope de gastos es causal de nulidad de la elección y proclamación.

Posición del Tribunal Electoral: En desacuerdo, por eliminar las sanciones importantes como las inhabilitaciones propuestas. No obstante, estuvo de acuerdo con que se haya incluido como causal de nulidad de elección y proclamación la violación al tope de gasto.

Este cambio atiende la recomendación de la misión de observación de la OEA de establecer sanciones a la violación de los límites de gastos y topes de donación.

13. Periodo de campaña. Se propuso limitarla a 90 días para las elecciones, y 60 días para las primarias.

Se aprobó reducir aún más los periodos propuestos, quedando en 60 días para las elecciones y en 45 días para las primarias.

Posición del Tribunal Electoral: Totalmente de acuerdo por considerarlo de importancia.

14. Ejecución de actos de campaña en violación de la Ley Electoral. Se propuso como sanción, según corresponda: a) la inhabilitación del candidato; b) multa diaria al medio de 10 veces el valor comercial de la propaganda; c) multa de 50 a mil balboas en caso de propaganda fija, además de la remoción.

Se aprobó la multa diaria propuesta al medio en caso de propaganda y la sanción prevista para la propaganda fija; pero se eliminó la inhabilitación del candidato, quien queda, además, sin ninguna sanción en el evento de que haga campaña sin usar medios de comunicación.

Posición del Tribunal Electoral: En desacuerdo con la eliminación de la sanción de inhabilitación y con la ausencia de sanción en el caso indicado, pero de acuerdo con la sanción aprobada.

15. Publicidad estatal. Se propuso prohibir la publicidad estatal desde 6 meses antes de las elecciones.

Se aprobó bajar la prohibición de 6 a 3 meses antes de las elecciones.

Posición del Tribunal Electoral: De acuerdo con prohibir totalmente la

publicidad estatal, pero en desacuerdo con la reducción.

La importancia de este cambio reviste en que atiende la recomendación de la misión de observación de la OEA de limitar la propaganda gubernamental.

16. Inauguración de obras públicas y actividades financiadas con fondos públicos. El Tribunal Electoral no hizo propuesta y se aprobó que, desde la convocatoria a las elecciones, es decir, desde un año antes de las elecciones, ningún precandidato ni candidato puede participar en estas actividades, so pena de ser inhabilitado, exceptuando los que ejercen cargos de elección popular.

Posición del Tribunal Electoral:

Totalmente de acuerdo con la prohibición, pero en desacuerdo con la excepción por la ventaja que se otorga a los precandidatos y candidatos que ejercen cargos de elección popular.

17. Promoción de la participación política. Sobre la facilidad para la formación de nuevos partidos y candidatos de libre postulación, se propuso reducir de 4 % a 2 % los porcentajes de firmas requeridos para la formación de partidos y reconocimiento de candidatos de libre postulación, con excepción del caso de presidente de la República que se propuso bajar a 1 %.

Se aprobó lo propuesto.

Posición del Tribunal Electoral:

Totalmente de acuerdo, porque el cambio es muy importante.

18. Organización, reglamentación y financiamiento de primarias. Se propuso que quedara a cargo del Tribunal Electoral.

Se aprobó, y además, se incluyeron las elecciones internas partidarias para elegir a sus autoridades.

Posición del Tribunal Electoral:

Totalmente de acuerdo porque el cambio es muy importante para asegurar la democracia interna de los partidos políticos.

19. Renuncia de funcionarios que aspiran a cargos de elección. Se propuso mantener los 6 meses de renuncia antes de las elecciones actualizando la lista de los funcionarios y aclarando que la misma no es taxativa. Además, se propuso prohibir que los que renuncien puedan regresar a la planilla estatal, salvo aquellos que estén en carrera especial.

Se aprobó y amplió para obligar a los funcionarios a renunciar desde que se postulan a lo interno de sus partidos, si fuese antes de los seis meses de las elecciones.

Posición del Tribunal Electoral:

Totalmente de acuerdo por la importancia del cambio.

20. Reparto de curules por residuo en las circunscripciones plurinominales. Se propuso regresar a la fórmula de 1989 para hacer más proporcional el reparto de curules, pues a los partidos o listas que obtengan curules por cociente o medio cociente se les restaría para la asignación de curules por residuo, un medio cociente por cada curul obtenida, ya sea por cociente o medio cociente.

No se aprobó, pero en su lugar se limitó a una curul por partido el reparto de curules por residuo.

Posición del Tribunal Electoral:

De acuerdo porque es un avance importante.

21. Voto adelantado. Se propuso para facilitar el sufragio a los miembros de la Fuerza Pública, a los bomberos, Sistema Nacional de Protección Civil, Cruz Roja, delegados electorales, servidores del Tribunal y de la Fiscalía General Electoral; así como a los que no estarán en el país el día de las elecciones, solo para presidente. En segundo debate, el Tribunal sugirió un parágrafo transitorio para hacer un proyecto piloto en el distrito de Panamá, para todos los cargos.

Se aprobó la propuesta sin el parágrafo transitorio.

Posición del Tribunal Electoral:

De acuerdo con la aprobación del voto adelantado por ser un avance importante y porque atiende las aspiraciones de un grupo de funcionarios que no podría ejercer el voto, pero en desacuerdo con eliminar la oportunidad del avance tecnológico que hubiera representado.

22. Equidad de género. Se propuso paridad en la oferta de candidatos así: en las circunscripciones plurinominales con el sistema de cremallera y alternancia de cargo entre principal y suplente; y en los uninominales entre principal y suplente. Sin embargo, no se garantizaba ninguna cuota por género pues el elector podía, con su voto selectivo, alterar el orden de las listas en las circunscripciones plurinominales.

No se aprobó la propuesta. En su lugar, cada partido debe hacer un esfuerzo para garantizar que sus postulaciones sean 50/50 por género, tal como está en el Código Electoral actualmente.

Posición del Tribunal Electoral:

En desacuerdo y lamenta que no haya sido posible avanzar en un tema que como país estamos atrasados en el continente.

23. Eliminación de la alianza nacional introducida por la Ley 54 de 2012. Se propuso derogar esta figura, que regulaba la necesidad de realizar una alianza nacional (candidatos comunes presidenciales) entre partidos para poder postular a los demás cargos de elección.

Se aprobó la propuesta. Es un cambio importante.

24. Candidatos a diputados al Parlacen por libre postulación. Se propuso que los candidatos presidenciales por libre postulación admitidos por el Tribunal Electoral puedan presentar su lista de candidatos al Parlacen.

Se aprobó la propuesta. Es un cambio importante.

L-2.RENDICIÓN Y TRANSPARENCIA

25. Controles al financiamiento privado. Se propuso que los candidatos en circunscripciones mayores de 5 mil electores abrieran una cuenta bancaria para manejar todos sus ingresos y egresos de la campaña a través de dicha cuenta. Tanto los aportes propios como las donaciones deben depositarse en esta única cuenta bancaria; y las cuentas serían auditadas por el Tribunal Electoral. Los candidatos en circunscripciones menores de 5 mil electores solo deben llevar registros contables de sus ingresos y gastos.

Se aprobó la propuesta.

Posición del Tribunal Electoral:

Totalmente de acuerdo porque es un cambio muy importante.

26. Apertura de las cuentas. Se propuso que la apertura de dichas cuentas fuese en el Banco Nacional de Panamá o la Caja de Ahorros, y desde que el candidato se postula a lo interno de su partido; y en el caso de los de libre postulación, desde que presenta su solicitud al Tribunal Electoral para ser reconocido como precandidato e iniciar la recolección de firmas.

Se aprobó que la apertura puede ser en cualquier banco de la localidad, quedando obligada la entidad bancaria a la apertura de la cuenta. Además, se aprobó que el candidato puede optar por dedicar una cuenta bancaria personal que ya tiene, de manera exclusiva para su campaña.

Posición del Tribunal Electoral:

Totalmente de acuerdo porque es un cambio muy importante.

27. Secuestro de cuentas ilegales. Se propuso que el Tribunal Electoral tuviera facultad para secuestrar cuentas bancarias denunciadas por ser instrumentos ilegales para el financiamiento de las campañas.

No se aprobó la propuesta.

Posición del Tribunal Electoral:
En desacuerdo y lamenta que no se haya aprobado la propuesta en este importante tema.

28. Entrega de informes de ingresos y egresos. Se propuso la obligación para los candidatos de reportar mensualmente sus ingresos y egresos durante la campaña, para ser divulgados en la página web del Tribunal.

Se aprobó que el informe se presente al Tribunal Electoral 15 días después de la elección, y que será de acceso público en su página web.

Posición del Tribunal Electoral:
De acuerdo con la divulgación del origen de las contribuciones porque es un avance muy importante y atiende la recomendación de la OEA en materia de transparencia y rendición de cuentas, pero en desacuerdo con la presentación después de las elecciones porque reduce la transparencia al evitar que los electores conozcan esa información antes de ejercer el sufragio.

29. Presentación de los informes de ingresos y gastos de campaña. Se propuso que los ganadores no podrían recibir su credencial hasta que presenten sus informes.

Se aprobó lo propuesto y además la imposición de una multa de 3 mil balboas.

Posición del Tribunal Electoral:
De acuerdo porque es un cambio importante y atiende la recomendación de la OEA en materia de transparencia y rendición de cuentas.

L-3. JUSTICIA

30. Medidas para combatir el clientelismo. Se propuso prohibir las prácticas clientelistas, las que serán sancionadas con la inhabilitación para correr a cargos de elección popular y para participar en las contiendas partidarias. Igual sanción se aplicaría a quienes incurrieran en estas prácticas para la formación de un partido político.

No se aprobó la propuesta y en su lugar se aprobó añadir como causal de nulidad de elección y proclamación, considerando las referidas prácticas como una forma de coacción del voto.

Posición del Tribunal Electoral:
En desacuerdo por haber eliminado la inhabilitación, y de acuerdo en haberlo incorporado como una causal de nulidad, porque considera que es un cambio muy importante.

31. Doble instancia. Se propuso la creación de una doble instancia para decidir las controversias sobre las impugnaciones al Padrón Electoral Preliminar, las controversias producto de las primarias, impugnación

a las postulaciones, las inhabilitaciones de candidaturas al amparo del artículo 31 del Código Electoral y las demandas de nulidad de elecciones y proclamaciones. En primera instancia decidirán jueces electorales que se nombran dentro del Plan General de Elecciones, y en segunda instancia el Pleno del Tribunal.

Se aprobó la propuesta. Es un cambio importante porque cumple con las normas internacionales de derechos humanos.

32. Eliminación de la facultad de oficio del Tribunal Electoral para iniciar trámites para inhabilitar candidaturas al amparo del artículo 31 del Código Electoral. El Tribunal propuso su eliminación y que solo pudiera activarse el proceso a petición de parte.

Se aprobó la propuesta. Es un cambio importante.

33. Introducción del Sistema Penal Acusatorio en la Jurisdicción Penal Electoral. El Tribunal Electoral propuso normas correspondientes a la creación de jueces de garantías, de juicio y cumplimiento.

Se aprobó la propuesta. Es un cambio fundamental.

34. Montos de las fianzas para impugnar resultados electorales. No se hizo ninguna propuesta, pero se aprobó subir las fianzas para los procesos de impugnación de elecciones y proclamaciones a B/. 2,000 para representante de corregimiento, B/. 10,000 para alcaldes, B/. 25,000 para diputados y B/. 50,000 para presidente de la República.

Posición del Tribunal Electoral: De acuerdo con el concepto de elevar las fianzas, pero considera que los montos aprobados impiden el acceso a la justicia electoral.

L-4. OTROS

35. Plazo para las prescripciones. Se propuso duplicar los plazos para las prescripciones de las faltas y los delitos electorales.

No se aprobó la propuesta.

Posición del Tribunal Electoral: En desacuerdo y lamenta la decisión de mantener los plazos actuales.

36. Veda para la divulgación de encuestas. No se hizo ninguna propuesta para ampliar los 10 días previos a las elecciones y se aprobó ampliarlos a 20 días.

Posición del Tribunal Electoral: De acuerdo.

37. Plazo del fuero electoral penal y laboral. Se propuso reducir sustancialmente desde 3 meses después de cerrado el proceso electoral, hasta 15 días después de la elección o de quedar en firme la proclamación correspondiente, según el caso. Además, se propuso proteger a los delegados electorales con el fuero laboral.

En cuanto a la reducción de los plazos, se aprobó para el fuero electoral penal; pero para el laboral, se dispuso 60 días después de la entrega de credenciales en el caso de los candidatos. En cuanto a aforar a los delegados, se acogió.

Posición del Tribunal Electoral:

Totalmente de acuerdo porque es un cambio muy importante.

38. Voto informado. Se propuso que, al momento de presentar las postulaciones, los candidatos presenten sus hojas de vida y propuestas políticas para ser publicadas en la página web del Tribunal.

Se aprobó la propuesta. Es un cambio importante.

39. Eliminación de trámites en la presentación de postulaciones. Se propuso que, como quiera que el Tribunal va a manejar las elecciones primarias y demás eventos internos para la selección de candidatos por parte de los partidos,

una vez quedasen en firme las proclamaciones de los candidatos, estas quedarán formalizadas para la elección general.

Se aprobó la propuesta. Es un cambio muy importante.

40. Debates. Se propuso que el Tribunal Electoral asumiera la responsabilidad de organizar dos debates presidenciales, sin perjuicio de que se puedan organizar debates para otros cargos. Además, la Asamblea aprobó el reconocimiento de la iniciativa ciudadana para organizar otros debates, en coordinación con el Tribunal Electoral.

Se aprobó la propuesta.

Posición del Tribunal Electoral:

De acuerdo porque es un avance importante.

41. Creación de organismos de consulta. Se propuso crear diversos organismos de consulta permanentes para el Tribunal Electoral: Foro Ciudadano Pro Reformas Electorales, Foro Nacional de Mujeres de Partidos Políticos y Foro Nacional de la Juventud de Partidos Políticos.

Se aprobó la propuesta. Es un avance importante.

42. Creación de la Comisión Nacional de Reformas Electorales. Se propuso crear la Comisión Nacional de Reformas Electorales como organismo de consulta permanente del Tribunal Electoral, con el fin de asistirlo en la preparación de un proyecto de ley que reforme el Código Electoral, cada cinco años, integrada paritariamente entre los partidos y la sociedad civil.

Se aprobó, pero sin la representación paritaria propuesta.

Posición del Tribunal Electoral:

De acuerdo con la creación, pero en desacuerdo con la eliminación de la paridad.

En todo caso, es un cambio importante para que sea ley de la República, lo que representa un reconocimiento al aporte de la sociedad civil y al modelo de trabajo. Se atiende recomendación de la OEA.

43. Promoción de los valores democráticos. Se propuso que el Tribunal Electoral dedicara recursos a la promoción permanente de la Educación Cívica Electoral no solo en el sistema electoral, sino a la población en general a través de un instituto o centro especializado.

Se aprobó la propuesta. Es un cambio importante.

44. Postulación múltiple. Se propuso eliminar la posibilidad de que un ciudadano aspirara a varios puestos de elección popular

La propuesta no fue acogida; sin embargo, se aprobó que en caso de que un ciudadano fuera electo en varios cargos, debería manifestar cuál ejercería; y en caso de silencio, el Tribunal Electoral le entregaría credenciales para el cargo de mayor jerarquía y el otro cargo sería ocupado por el suplente.

Posición del Tribunal Electoral:

Se regresa al sistema que se utilizaba hasta el 2009 y para cambiar esta situación se requiere una reforma constitucional.

Es un cambio importante.

45. Votaciones secretas para selección de candidatos. Se propuso que cualquier mecanismo a utilizar por los partidos políticos para elegir a sus candidatos a puesto de elección popular deberá realizarse mediante votación secreta.

Se aprobó la propuesta. Es un cambio muy importante.

LL. Reformas del año 2021, aprobadas mediante Ley 247 de 22 de octubre de 2021, publicada en la Gaceta Oficial 29,403-A de 22 de octubre de 2021. Texto Único publicado en la Gaceta Oficial 29,482-A de 22 de febrero de 2022.

La reforma de 2021 se sustentó en los siguientes principios:

LL-1. EQUIDAD

1. Calendario Electoral

Se adelanta el calendario electoral y se aprueban las normas propuestas para garantizar que la postulación de todos los candidatos esté en firme, a más tardar, para el 31 de diciembre del año anterior al de las elecciones.

Este aspecto representa una de las innovaciones más significativas de la reforma, toda vez que, producto de experiencias vividas en procesos electorales pasados, reviste vital importancia garantizar que las candidaturas queden en firme con suficiente antelación a los comicios, y, con ello, dar certeza tanto a los candidatos como a la ciudadanía.

2. Cierre del Registro Electoral

Se adelantó, del 30 de abril al 5 de enero del año anterior al de las elecciones generales, la fecha para el cierre del registro electoral y trámite de cambio de residencia, producto de la recalendarización de las actividades.

3. Nóminas completas

Las nóminas de todas las candidaturas deben estar completadas para octubre de 2023, a fin de que cualquier impugnación pueda tramitarse hasta diciembre de ese año.

4. Convocatoria de las Elecciones Generales y apertura del proceso electoral para la libre postulación.

Se establece el 1 de junio de 2022 para la convocatoria de elecciones generales de 2024; y a partir de este día inician los trámites para la libre postulación. Los aspirantes a precandidatos por libre postulación presentarán sus solicitudes de reconocimiento desde el 1 de junio al 31 de julio del año tras anterior al de las elecciones.

5. Postulaciones de los partidos políticos.

La apertura para las postulaciones de los partidos políticos para las elecciones de 2024 se hará el 1 de febrero de 2023, adelantándose varios meses por la recalendarización de todas las actividades del proceso.

6. Financiamiento político

En materia de financiamiento público preelectoral, se presentan las siguientes innovaciones:

- **Incremento del financiamiento público preelectoral para los candidatos por libre postulación.**

Se incrementó de 3.5 % a 7 % el financiamiento público preelectoral para los candidatos por libre postulación, lo que representa el doble del porcentaje asignado en la reforma de 2017.

- **Cambio en la distribución del financiamiento preelectoral para candidatos por libre postulación**

La distribución del financiamiento público preelectoral para los candidatos por libre postulación se distribuirá ahora así: 2/3 para los que aspiran a la presidencia de la República y 1/3 para los demás cargos. Los montos que correspondan para cada grupo se distribuirán en función de las firmas obtenidas por cada uno.

- **Forma de entregar el financiamiento preelectoral a los candidatos por libre postulación**

La entrega del financiamiento público preelectoral a los candidatos por libre postulación se hará según la cantidad de electores por circunscripción (más de 10,000 y menos de 10,000). En las circunscripciones más pequeñas, se entregará en un cheque; mientras que en las más grandes se les depositará en su cuenta única de campaña.

En materia de financiamiento público poselectoral, tenemos las siguientes innovaciones:

- **Financiamiento público poselectoral:**

El financiamiento público poselectoral se dividirá en 60 % para funcionamiento y 40 % para capacitación (en lugar de 50/50). Con cargo al fondo de capacitación, se incluyó a la juventud y al empoderamiento de las personas con discapacidad dentro del partido, además de la capacitación femenina.

- **Fondo de capacitación:** Se aprobó que del fondo de capacitación se destine un mínimo de 20% para el desarrollo de actividades exclusivas para la juventud, y un 10% del monto se destine en la formación sobre acciones políticas inclusivas, en pro del empoderamiento de las personas con discapacidad dentro de los partidos políticos.

- **Periodo de rendición de cuentas del financiamiento público poselectoral:** Se redujo de 6 a 3 meses el periodo que tienen los partidos políticos para rendir cuentas del manejo del financiamiento público poselectoral.

- **Fondos no utilizados por los funcionarios electos por libre postulación:** los fondos del financiamiento público poselectoral que decidan no recibir los funcionarios electos por libre postulación serán destinados a la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para actividades de investigación científica.

7. Topes de ingresos y gastos

Todos los precandidatos, sean de partidos políticos o por libre postulación, tendrán el mismo tope de ingresos y gastos que corresponde al cargo al que aspiran, e igual porcentaje que podrán usar para la propaganda electoral. Esta equiparación se aplica a la libre postulación durante la etapa de recolección de firmas y a los que aspiran a la postulación partidaria, en el periodo de campaña para las primarias.

Para las elecciones de 2019, la libre postulación solo podrá gastar dos balboas por firma durante el proceso de recolección de firmas.

8. Tope del financiamiento privado para partidos políticos

Se permite que los partidos políticos puedan recaudar, en concepto de financiamiento privado para su campaña, hasta un tercio del monto que le corresponda al partido que más financiamiento público preelectoral reciba, sin excederse del monto de este.

Para las pasadas elecciones, los partidos políticos podían recibir hasta un 30 % del monto que le correspondía del financiamiento público preelectoral.

9. Gasto de propaganda electoral de las nóminas presidenciales

Las nóminas presidenciales, sean de partido libre postulación, podrán

equiparar de fondos privados, el gasto de propaganda electoral, a la suma que pueda utilizar el partido que más financiamiento público preelectoral reciba.

La medida garantiza mayor equidad en el gasto de propaganda electoral, entre partidos políticos como frente a los candidatos por libre postulación.

10. Tesorero de campaña

Se incorporó la figura del tesorero para el manejo de los ingresos y gastos de la campaña solamente para las nóminas presidenciales, y la del contador público autorizado para circunscripciones mayores de 10 mil electores.

11. Facilidades electorales

Los candidatos por libre postulación gozarán de una línea telefónica sin cargo, para llamadas locales, desde el día siguiente en el que quede en firme su postulación reconocida por el Tribunal Electoral y hasta un mes después del día de las elecciones. Los partidos políticos tienen esa facilidad en cada una de sus sedes provinciales.

12. Campaña electoral

- **Aumento de los periodos de campaña:** Para las primarias se aumenta de 30 a 60 días; y para las elecciones generales, de 60 a 90 días.

- **Medios de difusión de la propaganda electoral:** Se incorporan otros medios de comunicación digitales de la propaganda electoral. Además, se aprobó que la difusión de la propaganda electoral deberá ser en formato accesible de acuerdo con las normas internacionales de los convenios existentes para personas con discapacidad, en aras de que la oferta política pueda permear a toda la población, sin exclusión, de modo que su conocimiento sea un componente efectivo del voto informado.

13. Paridad de género

- **Para los partidos en formación:** Se aprobó la paridad de género para los partidos políticos en formación, de manera que cuando vayan a celebrar su Convención Constitutiva, el 50 % de los candidatos para convencionales deben ser mujeres y el otro 50 % varones. Además, las primeras autoridades que elija el partido en esa convención deberán estar integradas 50 % por mujeres y 50 % por hombres.
- **Nóminas de candidatos a cargos de elección popular:** Todas las nóminas de candidatos a cargos de elección popular estarán integradas por un principal de un género, acompañado por un suplente de otro género.

- **Postulaciones de los partidos políticos:** Los partidos políticos postularán 50 % de mujeres y 50 % de hombres del total de los cargos principales para diputados, alcaldes, representantes de corregimiento y concejales, correspondiente a cada provincia. En los casos en que la participación femenina, de manera comprobada por la Secretaría de la Mujer del partido, sea inferior a la paridad, los partidos podrán completarla con otros aspirantes a los respectivos cargos.

Con el fin de garantizar la participación política de las mujeres en igualdad de condiciones, se perfecciona la norma de paridad introducida en la reforma pasada, para asegurar una oferta electoral lo más paritaria posible, sin perjuicio del derecho del electorado de decidir por quién vota.

LL-2. RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA

1. Servidores públicos que no son elegibles para cargos de elección popular.

Se adicionaron servidores públicos que no son elegibles para cargos de elección popular, si no renuncian 6 meses antes de las elecciones o dentro de los 5 días siguientes a la publicación en el Boletín Electoral de la convocatoria a las primarias, si se

trata de una postulación partidaria. Si es por libre postulación, debe renunciar desde que es reconocido como precandidato por el Tribunal Electoral.

2. Apertura de la cuenta única de campaña para circunscripciones mayores de diez mil electores

Los precandidatos y candidatos en circunscripciones mayores de diez mil electores están en la obligación de depositar todas las contribuciones privadas que reciban y los aportes que hagan de sus propios recursos para sus campañas, en una cuenta única de campaña en el Banco Nacional de Panamá o en la Caja de Ahorros. Todos los gastos de campaña también deberán pagarse de dicha cuenta.

En la pasada elección se exigían para candidatos en circunscripciones de más de 5 mil electores, y las cuentas se podían abrir en cualquier institución bancaria de la localidad.

3. Donaciones

Se establecen nuevas prohibiciones a los partidos políticos, precandidatos y candidatos para recibir donaciones.

4. Rendición de cuentas

Se establecen nuevos mecanismos de rendición de cuentas en materia de propaganda en los medios digitales.

5. Transmisión Extraoficial de Resultados (TER)

Se incorpora al Código Electoral la innovación que introdujo el Tribunal Electoral en las elecciones de 2019, de tener un sitio web disponible a la ciudadanía, candidatos y partidos, donde se pueden ver y del cual se podrá imprimir las imágenes de cada uno de los TER de cada mesa (los TER contienen el resumen de los votos escrutados por acta y tipo de elección); así como copia de las actas de mesa y juntas de escrutinio para todos los cargos.

LL-3. MATERIA DE JUSTICIA

1. Reclasificación de delitos electorales y faltas

Se reclasifican los delitos, faltas y contravenciones electorales para ajustarse a la clasificación constitucional. El concepto de falta administrativa se denomina ahora contravención, como lo prevé la Constitución Política.

2. Aplicación de nuevas sanciones

- Se aprobaron todas las propuestas para sancionar conductas por el incumplimiento de obligaciones en materia de transparencia y rendición de cuentas, que actualmente carecen de sanciones.
- Se aumentaron las penas máximas de prisión para la inmensa mayoría de las conductas delictivas y se añadieron nuevas conductas relacionadas con la violación de derechos políticos, tanto de mujeres como de hombres.

3. Nuevos delitos electorales

- Se tipifican como delitos electorales contra la honradez del sufragio, conductas que representan violencia política de género, tales como:
 - Ofender, amenazar, acosar políticamente, discriminar u obstaculizar a un cónyuge o familiar de hombres y mujeres que participen en una precandidatura o candidatura, hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, con la finalidad de restringir su participación en el ejercicio del sufragio.
 - Impedir que el ejercicio del sufragio se desarrolle en condiciones de igualdad.

□ Discriminar a la mujer en estado de gravidez de sus derechos políticos.

- Se adiciona como delito electoral contra la eficacia del sufragio, la restricción de los derechos políticos de hombres y mujeres debido a las costumbres, tradiciones indígenas y a los tratados internacionales sobre la materia.
- Se crea un nuevo capítulo dedicado a tipificar y sancionar conductas delictivas informáticas que afecten el proceso electoral.
- Se adiciona como delito electoral contra la administración de la justicia electoral, la conducta consistente en omitir la obligación de denunciar y obstaculizar el ejercicio de los derechos políticos en el ámbito laboral público, privado y partidista.

4. Aumento de multas

Se aumenta la multa a los medios de difusión que violen la veda electoral de B/. 10,000 a B/. 25,000.00.

5. Contravenciones

En el caso de las contravenciones por la presentación extemporánea del informe de ingresos y gastos, y

violaciones a las demás normas de financiamiento privado (artículos 556 al 570), la acción penal y pena prescribirá a los 3 años, en lugar de un año como las demás contravenciones.

6. Costas

Se adiciona un caso para la imposición de costas en los procesos electorales, cuando en los juicios de impugnación de proclamación de candidatos el impugnado sea vencido en el juicio.

7. Creación de los Juzgados Administrativos Electorales y la Fiscalía Administrativa Electoral

Se crean los juzgados y fiscalías administrativas electorales permanentes para reforzar con doble instancia las controversias electorales.

Se adicionó al Código Electoral un capítulo para regular su integración, competencia y funcionamiento.

8. Entrega de la fianza requerida para interponer impugnación

Se aprobó que la fianza requerida para la impugnación de la elección o proclamación será entregada al impugnado o impugnados cuando la demanda de impugnación se resuelva

en contra de las pretensiones del impugnante; y cuando la demanda no haya sido admitida y esa decisión haya sido confirmada en virtud de un recurso de apelación.

LL-4. OTRAS INNOVACIONES

1. Partidos políticos en formación

Para poder participar en las elecciones de 2024, los partidos políticos en formación deben estar constituidos al 31 de diciembre de 2022.

2. Medios digitales con validación biométrica

Se establecen medios digitales con validación biométrica para la recolección de firmas para los aspirantes por libre postulación, y se elevan al Código Electoral todos los otros trámites en línea de giro diario que ha venido prestando el Tribunal Electoral para beneficio de la ciudadanía, basados en decretos reglamentarios.

3. Ejercicio del voto adelantado

Se adicionan a la lista de los que pueden ejercer el voto adelantado (solo para presidente de la República), los funcionarios del Ministerio Público y del Órgano Judicial, fotógrafos de prensa, camarógrafos de televisión y periodistas que laboren el día de las elecciones.

4. Centros de votación en corregimientos colindantes

Se aprobó que el Tribunal Electoral podrá establecer centros de votación en circunscripciones colindantes, cuando en el corregimiento no existan centros de votación cercanos a los electores.

5. Concepto de campaña y propaganda electoral

Se incluyó, en la definición de campaña y propaganda electoral, el término "pagado", para que no colisionara con el derecho de libertad de expresión.

6. Debates presidenciales

Se aumentan, de 2 a 3, los debates presidenciales, y el Tribunal Electoral cubrirá los costos de producción. La transmisión en directo sigue siendo gratuita para el Tribunal Electoral.

7. Actas de votación.

Se elimina el uso de papel carbón en la confección de las actas para obtener la cantidad de copias necesarias, y se reemplazó por su reproducción en fotocopia en el mismo centro de votación. Todas las copias así reproducidas serán firmadas en original por quienes tengan derecho a ello, eliminando los problemas de copias ilegibles

por el papel carbón o por tener que confeccionar cuatro juegos de actas en original, cada una con sus copias, para cada tipo de elección.

8. Juntas de escrutinio

Las juntas de escrutinio deberán elaborar y compartir con los candidatos y partidos, antes de la proclamación de los candidatos ganadores, el informe de verificación de captura, para corroborar la veracidad del escrutinio de las actas.

9. Digitalización y publicación de boletas

Se aprobó la digitalización y publicación de las boletas escrutadas inmediatamente después de finalizar el conteo de todos los votos de la mesa, garantizando transparencia en el proceso de escrutinio de votos, además de remitirlas digitalmente con las actas a la respectiva Junta de Escrutinio.

10. Disposiciones para las corporaciones electorales

- Se prohíbe a los funcionarios del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral formar parte de las corporaciones electorales.
- Se introducen impedimentos para los ciudadanos que vayan

a ser nombrados por el Tribunal Electoral en las corporaciones electorales, por razón de vínculos con los candidatos; y un procedimiento para que se declaren impedidos o sean recusados.

11. Enlaces electorales

Se aprobó, para la Fiscalía General Electoral, la creación de los enlaces electorales con carácter "ad honorem" y permanente, los cuales serán de libre nombramiento y remoción del fiscal general electoral. Estarán compuestos por ciudadanos que no estén inscritos en ningún partido político y que no hayan sido condenados por violación a derechos políticos; y deberán colaborar con las funciones constitucionales y legales de la Fiscalía General Electoral, siendo enlaces con la sociedad y los partidos políticos.

12. Fuero electoral penal

- Se reduce significativamente la vigencia del fuero electoral penal, al limitarlo solo a los periodos de campaña, ya sea de primarias o de las elecciones generales, y hasta el día después en que quede en firme la proclamación del cargo en el cual participó el candidato.
- Se estableció que el fuero electoral penal para los

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

- Se elimina el fuero electoral penal para los candidatos de los partidos políticos en sus elecciones internas y solo quedó para los dignatarios.

13. Renovación de los organismos o autoridades de dirección de los partidos políticos

Dentro de las obligaciones de los partidos políticos de renovar sus organismos o autoridades de dirección con la debida anticipación, se dispuso que, en caso de fuerza mayor o caso fortuito, los partidos políticos podrán solicitar al Tribunal Electoral la prórroga del plazo para la elección de sus convencionales y/o celebración del subsiguiente Congreso Nacional o Convención para elegir a las demás autoridades partidarias. Corresponderá al Pleno del Tribunal Electoral conocer la solicitud y resolverla a través de resolución motivada.

M. Reformas del año 2023, aprobadas mediante Ley 356 de 1 de febrero de 2023, publicada en la Gaceta Oficial 29,713-B de 1 de febrero de 2023. Reforma propuesta por el Tribunal Electoral

1. Se cambió la fecha para que los partidos políticos comuniquen al Tribunal Electoral su decisión de participar en el proceso electoral y de recibir el financiamiento público preelectoral, a más tardar setenta días calendario después de la apertura del proceso electoral.
2. Se cambió la fecha para que el proceso de recolección de firmas de las precandidaturas por libre postulación concluya el 30 de julio; y se estableció que las postulaciones en firme de los tres precandidatos presidenciales y de las tres nóminas que más firmas de respaldo hubiesen obtenido quedan sujetas a la rendición de cuentas contemplada en los artículos 240 y 241 del Código Electoral.
3. Se pospuso para la Elección General de 2029 la digitalización y publicación inmediata de las boletas de votación, después de finalizar el conteo de todos los votos de la mesa.
4. Se aprobó la modificación para que los equipos de reproducción de actas se instalen en los centros de votación de áreas urbanas; y en los centros de votación de

áreas rurales y de difícil acceso, se permita capturar las imágenes de las actas a través de los dispositivos móviles.

5. Se aprobó la modificación para que el informe de verificación de captura se elabore, solamente, en las Juntas de Escrutinio de circuito electoral que proclamen dos o más diputados; y para que el mismo sea firmado por el presidente y secretario de la respectiva junta.
6. Se reincorporó en el artículo 523 del Código Electoral, la conducta de votar más de una vez en la misma elección, conocida como el "doble voto".
7. Se eliminó el requisito de "tener título de posgrado o maestría en Derecho Constitucional, Administrativo, Electoral o Procesal" para ser juez administrativo electoral.
8. Se modificaron las competencias de los Juzgados Administrativos Electorales y de la Fiscalía Administrativa Electoral, que generaban conflictos con la Dirección Nacional de Organización Electoral y el Tribunal Electoral.

Esta nueva edición del Código Electoral contiene las disposiciones no reformadas, las reformadas y las adicionadas, que son el resultado del trabajo realizado por la Comisión

Nacional de Reformas Electorales y el Tribunal Electoral, tendientes a mejorar el marco legal electoral de nuestro país.

EXPLICACIÓN DEL FORMATO DEL CÓDIGO ELECTORAL

Normas componentes: El Texto Único del Código Electoral comprende la Ley 11 de 10 de agosto de 1983, por la cual se adopta el Código Electoral; con las modificaciones, adiciones y derogaciones adoptadas por las Leyes: 4 de 14 de febrero de 1984, 9 de 21 de septiembre de 1988, 3 de 15 de marzo de 1992, 17 de 30 de junio de 1993, 22 de 14 de julio de 1997, 60 de 17 de diciembre de 2002, 60 de 29 de diciembre de 2006, 17 de 22 de mayo de 2007, 27 de 10 de julio de 2007, 14 de 13 de abril de 2010, 54 de 17 de septiembre de 2012, 4 de 7 de febrero de 2013, 31 de 22 de abril de 2013, 68 de 2 de noviembre de 2015, 5 de 9 de marzo de 2016, 29 de 29 de mayo de 2017, 247 de 22 de octubre de 2021 y 356 de 1 de febrero de 2023.

El índice general contiene los títulos, capítulos y secciones en los que se divide el Código Electoral, con la indicación del número de la página que permite la ubicación de cada tema.

Por su parte, en el índice analítico incluimos la lista de términos o palabras que consideramos de importancia, ordenada alfabéticamente, con los aspectos que se relacionan con cada término y con la indicación del artículo.

Después de las disposiciones finales contenidas en el Título X de este Código, aparece el Decreto 15 de 13 de marzo de 2023 que emitió el Tribunal Electoral, resolviendo la incompatibilidad normativa entre el artículo 357 y el numeral 7 del artículo 615 del Código Electoral, producto de la reforma electoral que trajo la Ley 247 de 2021 y que no fue resuelta por la Ley 356 de 2023.

Para adquirir el Código Electoral 2023 completo, favor de escanear el siguiente código QR:



“OCHO DÉCADAS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA: RETROSPECTIVA, ACTUALIDAD Y RUMBO A SU NUEVA REGULACIÓN”.

Carlos Alberto Vásquez Reyes

Magistrado Presidente de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Palabras Claves: Derecho; Jurisdicción Contencioso Administrativa; José Dolores Moscote; Corte Suprema de Justicia; Actualización; Ochenta años.

Keywords: Law; Contentious Administrative Jurisdiction; José Dolores Moscote; Supreme Court of Justice; Update; Eighty.

Biografía:

Nace en Ciudad de Panamá, hijo de Carlos Alberto Vásquez Arrocha (q.e.p.d) y Marisol Milantia Reyes Vargas de Vásquez, ambos juristas.

Egresado de Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas en la Facultad de Derecho de la Universidad de Panamá.

Posee estudios superiores en Regulación y Competencia de las Telecomunicaciones y en Docencia Universitaria.

Se ha desempeñado como abogado en el campo privado y, desempeñado en cargos públicos como Juez de Tránsito, Sub director Legal del Ministerio de

Comercio e Industrias, Secretario General y Defensor del Pueblo Encargado de la Defensoría del Pueblo y en otras entidades descentralizadas.

Fue Presidente del Colegio Nacional de Abogados, firmante del Pacto de Estado por la Justicia y es docente de la Universidad Católica Santa María la Antigua.

Actualmente es Magistrado Presidente de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Resumen:

“La vida es ciertamente una invitación a la lucha, pero para poder luchar y confiar en el triunfo, lo primero es conocernos a nosotros mismos como decía Sócrates”

La Jurisdicción Contencioso Administrativa ejerce un rol determinante para la primacía del Estado Constitucional y Social de Derecho, por ello el control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública es fundamental

para que dichas actuaciones se realicen en el marco del Principio de Legalidad, tan necesario para el normal desenvolvimiento de las democracias modernas.

De ahí la importancia de resaltar su rol cimero y de ir siempre en la dirección de su respeto, fortalecimiento, adecuación y modernización.

Nos toca a todos como Administración y como Administrados mantener vigentes sus postulados y siempre favorecer su mejor desenvolvimiento, lo que, sin duda, permitirá la consolidación de un Estado garante de los derechos y deberes de las personas naturales y jurídicas y con ello de la Paz Social.

Constituye un deber y homenaje, en este momento, dotarnos como país de nuevas reglas para lo Contencioso Administrativo.

Como una cuestión de principio y aunque pudiere parecer una referencia innecesaria, resulta importante tener en cuenta el curso de evolución histórica que ha experimentado la Justicia Contencioso-Administrativa, desde sus primeras formas de organización hasta la actualidad.

Abstract:

“Life is certainly an invitation to struggle, but in order to fight and trust in triumph, the first step is to know ourselves, as Socrates once said”.

Contestatory Administrative Jurisdiction plays a decisive role in the primacy of the Constitutional and Social Rule of Law. Therefore, the jurisdictional control of the acts of the Public Administration is essential to ensure that such actions are carried out within the framework of the Principle of Legality, which is crucial for the normal functioning of modern democracies.

Hence, it is important to emphasize its paramount role and always move in the direction of its respect, strengthening, adaptation, and modernization.

It is the responsibility of all, both as Administration and as the Administered, to keep its principles alive and always promote its better functioning, undoubtedly allowing the consolidation of a state that guarantees the rights and duties of natural and legal persons and, thereby, social peace.

It is a duty and tribute, at this moment, to equip our country with new rules for Administrative Jurisdiction.

As a matter of principle, and although it may seem unnecessary, it is important to consider the course of historical evolution that Administrative Justice has undergone, from its early forms of organization to the present day.”

Introducción:

En lo que atañe específicamente a nuestro medio, es necesario resaltar que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no nace en la Sala Tercera, es decir, esta Jurisdicción es anterior a esta Sala de la Corte Suprema de Justicia. Ello ocurre por el siguiente fenómeno: en el año 1903, cuando Panamá nace como República, no existía en Colombia -por distintas razones-la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Ello significó que no pudimos traer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo al primer Texto Constitucional panameño en el año de 1904. Por razón de ello, transitamos los primeros años de nuestra vida republicana,

sin una Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Debemos indicar que, fue gracias a la visión y al esfuerzo permanente, del que nosotros consideramos y llamamos el “Padre de lo Contencioso Administrativo”, el Doctor José Dolores Moscote, que comienza a surgir en la sociedad panameña, la idea de la necesidad de contar con esta figura denominada Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

De esta forma, para los años de 1920 a 1930, el Doctor José Dolores Moscote, a través de sus cátedras universitarias, así como de sus escritos y obras académicos, concentró sus esfuerzos

para lograr el establecimiento en la República de Panamá, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Posteriormente, como integrante de la Comisión Redactora de nuestro segundo Texto Constitucional, la Constitución Política de 1941, el Doctor Moscote logra introducir dentro del Título XV de aquella Constitución, denominado “Instituciones de Garantías”, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Así, nace la Jurisdicción en el Texto Constitucional, para lo cual requeríamos tener una base normativa. En ese sentido, se expide la primera Ley Contencioso-Administrativa, la Ley N° 135 del 30 de abril de 1943. Este año estamos celebrando los 80 años de la expedición de esa primera Ley Contencioso-Administrativa.

Como podemos ver, hasta el momento no nos hemos referido a la Sala Tercera; únicamente hemos hablado de la creación de la Jurisdicción.

La Jurisdicción Contencioso Administrativa:

Ahora bien, la Jurisdicción nace con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual era un Tribunal independiente del resto de los tribunales, no pertenecía al Órgano Judicial ni al Órgano Ejecutivo. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo inicia sus funciones el 1° de junio de 1943, y su primer

Presidente fue precisamente el Doctor José Dolores Moscote. Este Tribunal tuvo un periodo de vida de aproximadamente 10 años.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como establecía el artículo 1 de la Ley N° 135 de 1943, tenía su sede en la capital de la República, y su jurisdicción comprendía todo el país. Estaba compuesto por tres (3) Magistrados, nombrados de forma directa por el Presidente de la República, para un período de seis (6) años.

De igual forma, estableció las funciones del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así como las reglas de procedimiento aplicables a las controversias que se suscitaban entre el administrado y la Administración Pública. Por otro lado, reconoció la figura de un Fiscal de lo Contencioso Administrativo (que luego se denominó Procurador Auxiliar), que hoy es el actual Procurador de la Administración, que intervendría en representación de los intereses nacionales y municipales, en todas las causas que se tramitasen en el Tribunal.

Cabe indicar que, posteriormente, el régimen legal contencioso administrativo sufrió modificaciones, con la expedición de la Ley N° 33 de 11 de septiembre de 1946, mediante la cual, se dispuso que podía demandarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la revisión de actos administrativos, y solicitar la anulación de aquellos acusados de ilegalidad,

la restitución del derecho particular violado o el establecimiento de disposiciones nuevas en reemplazo de las causadas, así como la determinación prejudicial del sentido y alcance de un acto administrativo, o el valor legal del mismo.

Ahora bien, en el año 1956, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo desaparece, por diversas razones, algunas de ellas de naturaleza política.

Es importante aclarar que, no se elimina la Jurisdicción, sino que con la expedición de la Ley N° 47 de 24 de noviembre de 1956, que reorganizó judicialmente la Corte Suprema de Justicia, se crea la Sala Tercera, dentro de la Corte Suprema de Justicia. Hasta ese momento, la Corte Suprema de Justicia tenía solamente la Sala Primera y la Sala Segunda. Con esta última reforma legal, la Sala Tercera, por tanto, viene a asumir todas las funciones que tenía el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Finalmente, debemos señalar que, en la Constitución Política de 1972, se mantuvo el reconocimiento de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, quedando atribuido su ejercicio en la Corte Suprema de Justicia, en virtud del actual artículo 206.

La Sala Tercera, como las otras Salas de la Corte Suprema de Justicia, está compuesta por tres (3) Magistrados. Mi persona, Carlos Alberto Vásquez Reyes, el Magistrado Cecilio Cedalise

Riquelme y la Magistrada María Cristina Chen Stanziola.

En este punto, y en relación con la denominación del Tribunal, considero conveniente señalar que algunos lo llaman “Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral, pero, ¿por qué laboral?”

Realmente, esta Corporación de Justicia nació como Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo; sin embargo, el Código de Trabajo, al establecer el Recurso denominado “Casación Laboral”, contempló que se creara una Corte de Casación Laboral, para atender dichos Recursos extraordinarios. No obstante lo anterior, hasta la fecha no se ha creado dicha Corte de Casación Laboral. Por razón de ello, la Sala Tercera se convierte, de manera transitoria, en un Tribunal que igualmente atiende la materia específica del Recurso de casación laboral, hasta que se cree formalmente la Corte de Casación Laboral.

Acto Administrativo y el Sometimiento de la Administración al régimen de Derecho:

Luego de esta breve cápsula, sobre la historia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, debemos referirnos a la función esencial de esta Corporación de Justicia, así como la labor que

realiza, para lo cual resulta necesario, en primer término, examinar el concepto de acto administrativo y el sometimiento de la Administración al régimen de Derecho.

En primer término, debe recordarse que el Derecho Administrativo surge como un derecho autoritario, sin embargo, en la actualidad es considerado como aquél que regula el interés subjetivo e interés general. Por razón de ello, muchos autores no se refieren a prerrogativas y privilegios de la Administración, sino a potestades y deberes de la misma. Así, puede decirse que el Derecho Administrativo es el Derecho Constitucional concretado.

Adentrarnos al análisis del control que ejercita la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y específicamente en nuestro medio, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, a fin de examinar la validez legal de los actos administrativos, plantea como indispensable antecedente la necesidad de hacer alusión, aunque sea en forma somera, del concepto mismo del acto administrativo y los principios que deben gobernar su expedición.

En ese sentido, es preciso recordar que el acto administrativo es concebido en la doctrina como aquella declaración o acuerdo de voluntad expedida o celebrado por una autoridad u organismo público con la finalidad de crear, modificar, transmitir o extinguir

una relación jurídica que por su contenido y alcance queda sometida al Derecho Administrativo.

El acto administrativo, apreciado desde la perspectiva de su función, busca concretar o materializar la actuación que desarrolla la Administración para dar cumplimiento a la satisfacción de los intereses generales y públicos que le han sido confiados.

Una noción fundamental que hay que tener presente en este sentido es que el acto administrativo, por definición, tiene que ajustarse estricta y escrupulosamente a los dictados de la Constitución y la Ley.

Este Principio de Legalidad que es condición sine qua non del quehacer administrativo de las autoridades públicas está proclamado en todos los niveles del ordenamiento jurídico.

El Principio de Estricta Legalidad, al cual forzosamente deben ajustarse los actos administrativos, busca garantizar que la actuación de las autoridades públicas sujete su proceder a un entramado de reglas conocidas y debidamente establecidas, de manera que se conjure todo viso de arbitrariedad, capricho o abuso de poder en perjuicio de los administrados.

En virtud de lo anterior, resulta claro que hoy en día, el acto administrativo tiene que formarse respetando los siguientes elementos esenciales:

- a. Competencia; salvo que ésta sea delegable o proceda la sustitución.
- b. Objeto; el cual debe ser lícito y físicamente posible.
- c. Finalidad acorde con el ordenamiento jurídico y, en ningún momento puede encubrir otros propósitos públicos o privados distintos de la relación jurídica de que se trate.
- d. Causa; relacionada con los hechos, antecedentes y el derecho aplicable.
- e. Motivación; que debe reflejar el conjunto de factores de hecho y de derecho que fundamentan la decisión.
- f. Procedimiento ajustado a los trámites jurídicos exigidos para su emisión; y,
- g. Forma; que salvo las excepciones contenidas en la Ley debe ser escrita con la indicación del lugar de expedición, fecha y autoridad que lo emite.

Las anotaciones generales que estamos dejando planteadas, deben quedar completadas con la referencia a la denominada Presunción de Legalidad de los actos administrativos.

La Presunción de Legalidad de los actos administrativos es una regla que el Derecho ha reconocido para facilitar el logro de las finalidades públicas que deben cumplir las autoridades del

Estado. Dado que las disposiciones que adopta la Autoridad mediante los actos administrativos están dirigidas a lograr su cumplimiento obligatorio por parte de sus destinatarios, el Derecho en atención a esa auto tutela que se reconoce a la Administración, ha conceptualizado que una vez expedido el acto el mismo se considera regular y conforme a la Ley, mientras no se demuestre lo contrario.

Esta Presunción de Legalidad que cobija a los actos administrativos no es absoluta y, por tanto, admite prueba en contrario (presunción *iuris tantum*), es decir, tiene una naturaleza revisable.

Mientras no se acredite sea por motivo cautelar (en caso en que la jurisdicción contencioso-administrativa haya decretado medidas cautelares), o por decisión judicial definitiva sobre su ilegalidad, el acto es obligatorio, debe cumplirse y ejecutarse de acuerdo a los términos del mismo, a fin de evitar la inseguridad o inobservancia del respeto a la Ley y a las autoridades.

El Control Jurisdiccional:

Hechas las acotaciones introductorias que preceden, corresponde ahora que examinemos cómo debe ser el control jurisdiccional de la actuación de la Administración, que puede culminar o concluir con una declaratoria de ilegalidad de los actos administrativos sometidos a la jurisdicción.

De esta forma, el control judicial de la Administración representa uno de los

pilares más importantes de la división de poderes del Estado, sobre la base que dicho control constituye la mejor garantía para las libertades de los ciudadanos. En ese sentido, el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 consagra que “toda sociedad donde no está asegurada la garantía de los derechos y la separación de los poderes no tiene Constitución”.

No obstante lo anterior, el control jurídico que se reclama determina que la Administración debe ajustar su actividad al ordenamiento que regula su gestión, ya sea que emane del órgano legislativo o de las reglas de la propia autoridad administrativa, sean de las superiores o aún del mismo órgano que dictó el acto.

En ese sentido, la labor judicial de controlar a la Administración es mucho más compleja que la del juez ordinario —el cual, por lo general, decide sobre un marco más estable y con un conjunto de normas y principios jurídicos radicados—, en un conflicto entre particulares cuya repercusión social o proximidad al interés público o general es relativamente menor o inexistente.

La existencia de jueces o tribunales de carácter contencioso administrativo supone algunas ventajas en beneficio de los administrados, puesto que estas instancias están en condiciones de proveer rápida y eficazmente la protección judicial necesaria para encarar con inmediatez los actos

lesivos que expida o ejecute la Administración.

Así, el control judicial de la Administración se convierte en un límite ante cualquier desborde de la actuación de los poderes públicos, control que ejercen los tribunales a través de los fallos que dictan, y que debe dispensar la jurisdicción contencioso-administrativa (en aquellos países en los cuales exista esta jurisdicción), a fin de preservar el interés superior conocido como el derecho a la tutela judicial efectiva.

Ahora bien, el derecho a la tutela judicial efectiva se garantiza, entre otras cosas, a través del acceso a la justicia, y en nuestro caso particular bajo examen, a través del acceso a la Justicia Contencioso-Administrativa.

Algunos consideran que el control judicial ha de limitarse, primordialmente, a la verificación por el juzgador de la legalidad de la actuación por parte de la Administración Pública. Así, uno de los principios clásicos de los poderes del juez administrativo era que el mismo solamente era un juez revisor, un juez de legalidad. Que su papel se limitaba a confrontar el acto con lo que el actor hubiera expuesto en su Demanda, para establecer la validez o no del acto, y de ahí no podía salirse, ese era el marco de juzgamiento del juez. Eso es lo que se conoce tradicionalmente como el Principio de Jurisdicción Rogada.

Si ello fuera de esta forma, el control judicial se convertiría en una mera operación de examinar el caso concreto frente al ordenamiento general, ciñéndose a verificar que, aún dentro de la franja de discrecionalidad que puede brindar la normativa, la Administración ha optado por una solución justa y razonable y, por tanto, exenta de arbitrariedad para dar por satisfecha la tutela judicial. En atención a lo anterior, puede concluirse que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa es para aplicar principios, para dar soluciones, para controlar la arbitrariedad de la Administración. Así, la Justicia Contencioso-Administrativa debe procurar, a fin de cuentas, el Derecho a la Buena Administración, por lo que no basta que se examine el Principio de Legalidad, sino que la decisión judicial debe dejar satisfechos a los ciudadanos.

Tomando en consideración lo anterior, corresponde al juzgador verificar el equilibrio entre el contenido y la forma, como custodio de la legalidad, recordando -como indicásemos con anterioridad-, que si bien los actos administrativos gozan de Presunción de Legalidad, se trata de una presunción iuris tantum, es decir, que no es absoluta, sino que puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario.

Funciones de la Sala:

Debemos indicar que la función principal de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, es ejercer

el control de legalidad de todos los actos que se expiden por parte de la Administración Pública.

Lo anterior significa que, cada vez que se emite un acto de naturaleza administrativa, por parte de cualquier funcionario, de cualquier jerarquía, de cualquier institución de la Administración Pública, ese acto se puede confrontar con la Ley, a fin de verificar que la actuación no sea violatoria de la misma.

Como sostiene el connotado autor panameño Carlos Bolívar Pedreschi, el control de la legalidad se desdobra en dos (2) objetivos: cuando opera en función de la jurisdicción subjetiva, aspira a otorgar al individuo recursos que le permiten proteger un derecho administrativo concreto, que le ha sido desconocido o lesionado por un acto de la Administración; y, cuando opera en función de la jurisdicción objetiva, se persigue el simple mantenimiento de la legalidad administrativa, es decir, la simple sujeción de la Administración a los dictados de la Ley.

En desarrollo del artículo 206 de la Constitución Política, el Código Judicial patrio, contempla disposiciones aplicables a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, o que inciden directamente en la tramitación de sus procesos, pues, al delimitar las competencias de la Corte Suprema de Justicia y sus Salas, en el Libro Primero sobre Organización Judicial, incluye en su Título III, Capítulo

I, Sección Quinta, artículo 97, a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo.

Aquí, es necesario resaltar que, la Sala Tercera es el único Tribunal en la República de Panamá que ejerce la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, a diferencia de otros países (Argentina, Brasil, entre otros), que cuentan con un órgano superior especial y tribunales especializados inferiores.

Por otro lado, en adición a las atribuciones que le confiere el artículo 97 del Código Judicial, existe un elenco de competencias asignadas por Leyes especiales al conocimiento de la Sala Tercera, como lo son: las impugnaciones contra decisiones de liquidadores de entidades bancarias, de empresas de seguros o de casas de valores; la viabilidad jurídica del refrendo de la Contraloría General de la República; la impugnación del Laudo Arbitral en los conflictos laborales del Canal de Panamá, entre otras.

Por razón de ello, la Sala Tercera tiene un alto volumen de causas, y haciendo una breve cronología de los Procesos que se han presentado, podríamos decir que en los primeros (50) años de la Jurisdicción, ingresaron al Tribunal, aproximadamente 6,500 expedientes. A partir del año 1990, ha sido acelerado el incremento de las causas, lo cual obedece a muchos fenómenos: aumento de la litigiosidad, crecimiento de la estructura de la Administración

Pública, entre otras.

De esta forma, la Sala Tercera recibe anualmente, en promedio, mil (1,000) nuevos expedientes. Esa cifra solamente se compara con el volumen de expedientes que recibe el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, y es superior al que reciben el resto de las Salas que integran el Máximo Tribunal del país. Debe tenerse presente que ese promedio aproximado de mil (1,000) expedientes que ingresan anualmente al Tribunal, son repartidos entre los tres (3) Magistrados que integran la Sala Tercera.

El grueso de los negocios de la Sala Tercera son las causas Contencioso-Administrativas, propiamente tales.

Sin embargo, este Tribunal -como indicáramos anteriormente-, tiene alrededor de dieciocho (18) tipos distintos de acciones, recursos y procesos que conoce, los cuales podrían agruparse en cinco (5) grandes grupos de negocios: los contenciosos administrativos, los temas de la Jurisdicción Coactiva, los Recursos de Casación Laboral, las materias relacionadas con la Autoridad del Canal de Panamá, y por último, las impugnaciones e incidencias de liquidadores de entidades bancarias, de empresas de seguros o de casas de valores.

De este grupo de cinco (5) tipos de causas, las Acciones Contencioso-Administrativas representan alrededor del setenta y cinco (75%) de asuntos

de conocimiento de la Sala Tercera, y dentro de éstos, principalmente las Acciones de Plena Jurisdicción y de Nulidad.

Hasta el año 2020, la Sala Tercera se basaba, para efectos del reparto de sus causas, en lo establecido en el artículo 102 del Código Judicial.

Esa norma establecía que se debían realizar repartos tres (3) veces por semana, como mínimo, y de manera urgente, si era necesario, un reparto adicional, cuando llegasen causas o negocios que fueren de urgente conocimiento.

Cabe indicarse que, la Sala Tercera cumplía esa norma a cabalidad, realizando los repartos los días lunes, miércoles y viernes. En los estrados de la Secretaría se colocaban o se fijaban los repartos de los expedientes, los cuales eran igualmente elevados a la página web del Órgano Judicial.

Ahora bien, a partir del 2 de marzo de 2020, con la implementación del Reparto Electrónico, se reemplazó el método de reparto establecido en el artículo 102 del Código Judicial. En ese sentido, la Ley N° 75 de 18 de diciembre de 2015, que regula el Sistema Automatizado de Gestión Judicial (SAGJ) y el Expediente Electrónico, como componentes operativos de la plataforma informática adoptada por el Órgano Judicial, estipula que los repartos son instantáneos a través del Registro Único de Entrada (RUE), y dichos repartos son equitativos por materia.

Cabe destacar que, a través de esta herramienta tecnológica, cualquier ciudadano puede tener conocimiento de dichos repartos -e incluso del último trámite dentro de un Expediente Judicial-, mediante el sistema de consulta pública, y utilizando un usuario y contraseña general creados para la Sala Tercera.

Si bien es cierto, en la Sala Tercera aún no se ha implementado el Expediente Judicial Electrónico, esta Corporación de Justicia utiliza ciertos módulos de la aplicación informática SAGJ, como lo son: el tarjetario electrónico, el reparto electrónico y la publicación digital de todos los edictos (los cuales se siguen publicando igualmente en los estrados del Tribunal).

Conocidos los tipos de causas de competencia de la Sala Tercera, así como el sistema de reparto de las mismas, podríamos destacar brevemente algunos aspectos relevantes de la Ley N° 135 de 1943.

En ese sentido, siendo que nuestra Jurisdicción Contencioso-Administrativa en la República de Panamá se encuentra concentrada en un solo Tribunal, las sentencias que se profieren son finales, definitivas, obligatorias y no admiten recurso alguno, a tenor del artículo 206 de la Constitución Nacional, en concordancia con el artículo 64 de la Ley N° 135 de 1943, y el artículo 99 del Código Judicial. Cabe resaltar que el Código Judicial es norma de aplicación supletoria en la Justicia

Contencioso-Administrativa, por virtud de lo dispuesto en el artículo 57c de la Ley N° 135 de 1943.

Ahora bien, como indicáramos con anterioridad, el grueso de los negocios de la Sala Tercera son las causas Contencioso-Administrativas, específicamente las Acciones de Nulidad y de Plena Jurisdicción, por lo nos referiremos brevemente a las mismas.

La Acción Contencioso Administrativa de Nulidad y La Acción Contencioso Administrativa de Plena Jurisdicción:

La Acción Contencioso-Administrativa de Nulidad es una Acción de naturaleza objetiva, pública, popular, intemporal, general, a través de la cual cualquier persona podrá solicitar, por medio de apoderado judicial, ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que un acto administrativo violatorio de la Ley, u otra norma de rango superior a aquél, pierda su fuerza ejecutoria por declaración judicial en beneficio del ordenamiento jurídico y la legalidad.

Por su parte, la Acción Contencioso-Administrativa de Plena Jurisdicción es una Acción de naturaleza subjetiva, individual y temporal, a través de la cual, la persona que se cree lesionada en un derecho amparado en una norma jurídica, como efecto de la vigencia de un acto administrativo viciado de nulidad, podrá solicitar por medio de su apoderado judicial,

ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, que se declare la nulidad del mismo, esto es, pierda su fuerza ejecutoria por declaración judicial en beneficio personal, y como consecuencia se le restablezca su derecho o se repare el daño. Este tipo de Acción exige el agotamiento previo de la Vía Gubernativa.

Por otro lado, es importante resaltar que, en materia contencioso-administrativa el elemento fundamental de la tutela judicial efectiva son las medidas cautelares, pues las mismas persiguen que no se causen daños irreparables al administrado. Por tanto, debe existir un activismo protectorio y garantista por parte de la Sala de lo Contencioso Administrativo, tomando en consideración la tutela judicial efectiva.

Las Medidas Cautelares:

Ello es así pues, como hemos señalado, el acto administrativo reposa sobre su presunción de validez y ejecutoriedad que hacen que su cumplimiento, de manera general, se surta de forma inmediata. Esta característica del acto administrativo, en ninguna forma se ve afectada por el hecho que contra el mismo se interponga una acción ante la Justicia Contencioso-Administrativa.

Por razón de ello, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo (única medida contemplada en la legislación Contencioso-Administrativa patria), es una medida cautelar que busca impedir

el surgimiento de agravios contra el administrativo por la expedición de actos con infracción de la Ley.

En ese sentido, el artículo 73 de la Ley N° 135 de 1943 indica que, la Sala Tercera puede suspender los efectos de la resolución, acto o disposición acusada si, a su criterio, ello es necesario para evitar un perjuicio notoriamente grave. La Jurisprudencia de la Sala se ha referido en numerosas ocasiones a los presupuestos que deben concurrir para que la suspensión provisional del acto demandado proceda, a saber: la apariencia de buen derecho (*fumus boni iuris*) y la existencia de un perjuicio notoriamente grave (*periculum in mora*).

Debe enfatizarse que la posibilidad de obtener medidas cautelares integra el derecho a una tutela judicial efectiva, y es por ello, que las actuaciones de los servidores públicos no se encuentran –en principio–, inmunes al control judicial.

No obstante lo anterior, existen supuestos contenidos en leyes especiales que prohíben de forma expresa la suspensión provisional de ciertos actos administrativos, tales como: el artículo 74 de la Ley N° 135 de 1943, por ejemplo, el caso de las acciones referentes a cambios, remociones, suspensión o retiro de personal administrativo (salvo los casos de empleados nombrados para periodos fijos); los actos de la Autoridad del Canal de Panamá, de acuerdo al artículo 126 de la Ley

Nº 19 de 1997; las actuaciones de la Superintendencia de Bancos que reorganizan u ordenan la liquidación forzosa de una entidad bancaria, de acuerdo a los artículos 110-D y 118 del Decreto Ley Nº 9 de 1998, modificado por el Decreto Ley Nº 2 de 2008; entre otros.

Por otro lado, resulta de especial relevancia una breve referencia al derecho al cumplimiento efectivo del fallo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual representa otro de los componentes básicos del derecho a la tutela judicial efectiva.

En ese sentido, dependiendo del tipo de vicio que se presente, el Juez Contencioso administrativo (en nuestro caso, la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia), puede extender los efectos de su Decisión en el tiempo hacia el pasado, pues no existe ninguna disposición que se lo impida, y tomando en consideración lo establecido en el artículo 206 de la Constitución Política, que señala que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa podrá restablecer el derecho particular violado, y el propio artículo 43a de la Ley Nº 135 de 1943 que indica que si se solicita el restablecimiento de un derecho, se deberán indicar las prestaciones que se pretenden, “ya se trate de indemnizaciones o reforma del acto demandado o del hecho u operación administrativa que causa la demanda”.

Conocido brevemente el marco legal de la Jurisdicción Contencioso-

Administrativa, resulta oportuno referirnos en este momento a los avances y desafíos de dicha Jurisdicción en nuestro país.

Avances y Desafíos de la Jurisdicción:

Así, consideramos que el principal avance de la Justicia Contencioso-Administrativa lo constituye la Jurisprudencia de la Sala Tercera. Ello obedece a que la Jurisdicción, para resolver las causas que ingresan, trabaja con una normativa que data de hace casi ochenta (80) años, con una estructura de igual antigüedad, con un Tribunal concentrado, con normas de mediados del siglo pasado, que estaban incluso inspiradas en un modelo del siglo anterior.

Por razón de ello, podría decirse que el éxito de la Jurisdicción ha estado en la evolución de la Jurisprudencia de la Sala. De esta forma, han sido los Magistrados, a través de sus distintos periodos o coyunturas, los que han ido desarrollando una Jurisprudencia, que ha realizado la labor de actualizar la Jurisdicción, dentro del marco que le permite una legislación desfasada.

Dentro de los criterios jurisprudenciales que, desde 1991 hasta el presente, han acentuado el tema de la tutela judicial efectiva, como una forma de amparo y protección al ciudadano, podemos destacar, a título de somera referencia, los siguientes:

- a. Se ha permitido la interposición

de una Acción que en otras legislaciones se conoce como Acción de Clase, que es la protección de intereses difusos, que permite a asociaciones o a grupos organizados de la sociedad civil, presentar acciones en salvaguarda del medio ambiente, por ejemplo.

- b. Adicionalmente, en los últimos años, la Sala Tercera ha recalcado la necesidad de motivación de los actos administrativos, sobre todo cuando se trata de Acciones de Personal (por ejemplo, cuando se desvincula al funcionario de la Administración Pública).

Lo anterior ha tenido incluso mayor relevancia al momento en que la Sala Tercera conoce de causas interpuestas por personas en grado de vulnerabilidad, como es el caso de aquéllas con algún grado de discapacidad, las personas con enfermedades crónicas, degenerativas o involutivas. En ese sentido, la Jurisprudencia de la Sala ha enfatizado que, existe una protección especial a la igualdad de condiciones en el trabajo, así como una protección a las personas que tienen alguna discapacidad laboral pero que pueden laborar, para que no puedan ser cesados de la Administración Pública sin algún fundamento legal.

Y lo más importante sobre este punto, es que, en aquellos casos en que la Sala Tercera ha declarado la ilegalidad de dichas desvinculaciones, cuando el marco legal lo permite, el Tribunal ha reconocido el derecho a compensar a dichas personas con las prestaciones económicas que las mismas hubiesen tenido derecho a percibir, lo que comúnmente se conoce como el pago de salarios caídos.

Por su lado, resulta conveniente mencionar que en el plano legislativo se han adoptado algunos cambios que inciden en el Contencioso-Administrativo, tales como:

- a. El establecimiento del denominado Proceso Contencioso-Administrativo de Protección de los Derechos Humanos, por virtud de la Ley N° 19 de 9 de julio de 1991; y
- b. La regulación del Procedimiento Administrativo General, a través de la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000.
- c. La expedición de la Ley N° 22 de 27 de junio de 2006 que regula la Contratación Pública y otras materias similares.

Por otra parte, de una revisión ligera de las estadísticas brindadas por la Secretaría Judicial de la Sala Tercera, podemos destacar que, en el año

2020, ingresaron para conocimiento del Tribunal un total de 1,152 nuevos expedientes, y, a pesar de las circunstancias ocasionadas con motivo de la pandemia por Covid-19, la Sala Tercera resolvió un total de 883 negocios. Por otro lado, solo en el año 2022, ingresaron un total de 889 nuevas causas, y la Sala Tercera resolvió un total de 1,388 negocios, a los cuales se les dio el correspondiente trámite de salida.

Pese a todos estos signos alentadores, lo cierto es que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa panameña sí requiere de una sustancial reforma, ya que algunos de sus dispositivos son insuficientes para las necesidades que enfrenta el sistema, y en otros aspectos es apremiante que se incorporen nuevas figuras.

En ese sentido, debe tenerse presente el aumento de la población, pues, según datos de la Contraloría General de la República, en la publicación “Extracto estadístico de la República de Panamá, del año 1945,” el Censo de Población del año de 1940, indicó que el país contaba con un total de 622,576 habitantes.

Por otro lado, según los resultados finales básicos del XII Censo Nacional de Población realizado este año, la República de Panamá tiene 4,202,572 residentes habituales.

Así, resulta evidente que el ordenamiento jurídico panameño, enfrenta la necesidad de adecuar sus

contenidos, a fin de brindar respuestas prontas y de calidad a las necesidades que plantean las nuevas realidades.

Ahora bien, de acuerdo al actual diseño constitucional, el ejercicio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Panamá, está atribuido privativamente a la Corte Suprema de Justicia, la cual, por conducto de su Sala Tercera, constituye la instancia definitiva para enjuiciar la legalidad de los actos, omisiones, prestación defectuosa de servicios públicos, resoluciones, órdenes o disposiciones que ejecuten, adopten, expidan o realicen en ejercicio de sus funciones los servidores públicos y autoridades nacionales, provinciales y municipales.

La ausencia de instancias jurisdiccionales distintas a la Sala Tercera de la Corte Suprema, origina que un elevado número de controversias lleguen a la consideración de esta Corporación, quien sólo cuenta con tres (3) Magistrados para atender este importante caudal de litigiosidad. Esta situación de excesivo centralismo de la problemática contencioso-administrativa, plantea la posibilidad de considerar en una futura reforma –de carácter constitucional y legal– la conveniencia de crear jueces o tribunales intermedios que puedan, hasta cierto punto, desconcentrar la tutela judicial en el ámbito administrativo, dejando que la Sala Tercera de la Corte Suprema represente

la última y no la única instancia revisora de la legalidad de los actos de la Administración.

No obstante lo anterior, debe destacarse que, felizmente, se han creado tribunales intermedios de carácter administrativo, como lo son el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas y el Tribunal Administrativo Tributario, entre otros, que suponen algunas ventajas en beneficio de los administrados.

Por otro lado, aspectos tan sensitivos como la ampliación del elenco de actos susceptibles de ser sometidos al control de la jurisdicción Contencioso-Administrativa, el Régimen de las medidas cautelares, la intervención de terceros, los mecanismos atinentes a la ejecución de las sentencias del Tribunal Administrativo con la posibilidad de reconocer a la jurisdicción el llamado poder de sustitución para hacer cumplir lo juzgado en caso de que el Órgano Administrativo condenado no haya cumplido con la sentencia, son, entre otros, cuestiones que deben ser objeto de especial atención para un auténtico y profundo rediseño positivo del sistema.

En este punto, debe destacarse que nuestra actual Legislación Contencioso-Administrativa, solamente establece la suspensión provisional del acto administrativo atacado, como la única medida cautelar susceptible de ser decretada por la Sala Tercera. Sin embargo, como es bien conocido,

no todas las situaciones pueden ser adecuadamente tuteladas mediante la adopción de la medida cautelar de suspensión y, por ello, resulta necesario considerar al momento de una reforma, la posibilidad de ampliar el elenco de dispositivos cautelares disponibles en el Contencioso Administrativo.

Podemos señalar que un detenido examen de la Legislación Contencioso-Administrativa panameña vigente permite entrever claramente la necesidad de adoptar un proceso de reformas sustanciales a una normativa que data de la década de los años cuarenta, a fin de adecuarla a las exigencias sociales, económicas y políticas predominantes en nuestra época.

Modernización de la Jurisdicción:

Precisamente en atención a la necesidad de modernizar la Jurisdicción se dictó el Decreto Ejecutivo 378 de 24 de agosto de 2016, a través del cual se crearon las Comisiones Codificadoras para la elaboración del Código Procesal Constitucional y del Código Procesal Contencioso Administrativo, modificado por el Decreto Ejecutivo 82 de 21 de febrero de 2017.

Dicha Comisión, de la que forme parte, culminó su labor en el plazo establecido luego de lo cual el proyecto de Código fue presentando ante el Pacto de Estado Por la Justicia, quien hizo una ponderación del mismo, y

posteriormente lo llevó al Órgano Ejecutivo, para que luego de las evaluaciones correspondientes se presentara ante la Asamblea Nacional, sin embargo ello no se llegó a concretar.

Este año, en el marco de los 80 años de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, se retomó la iniciativa de reforma legislativa a la Jurisdicción, y así se dictó el Decreto Ejecutivo N° 120 de 4 de mayo de 2023, mediante el cual se crea la Comisión Codificadora para la elaboración del Código Procesal Contencioso Administrativo, cuya labor culminó con la presentación del Anteproyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo el pasado mes de agosto, que busca incorporar instrumentos que permitan brindar una tutela rápida y efectiva ante los actos de la Administración que vulneren la legalidad.

En ese sentido, del mencionado Anteproyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo podemos resaltar los siguientes aspectos:

- a) Se persigue la promoción del acceso a la justicia. Por otro lado, se amplía el plazo para la presentación de demandas con pretensiones subjetivas de dos (2) meses a cuatro (4) meses.
- b) Se busca la simplificación de las Demandas y Procesos, suprimiendo algunas formalidades, como lo es la copia autenticada de los actos acusados; estableciendo la imperatividad de ordenar la corrección de la demanda ante defectos de forma; aumentado los plazos de prescripción a 4 meses en las demandas de plena jurisdicción y de 2 años en caso de indemnización. Se establece con precisión la duración de cada una de las fases del Proceso, y un término para el saneamiento en caso de ser necesario. De esta forma, se introducen términos para el cumplimiento de las distintas etapas de los diferentes Procesos, entre ellos, el plazo para dictar sentencias (que se fija en 6 meses desde que el negocio haya entrado al despacho del Magistrado Sustanciador).
- c) Se reconoce expresamente el impacto de instrumentos internacionales de protección de Derechos Humanos en los Procesos Contenciosos Administrativos.
- d) La promoción de la transparencia y la publicidad. Se establece en el Anteproyecto la obligación expresa que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, publique mensualmente en el portal electrónico del Órgano Judicial, el número de los negocios resueltos y por resolver, y la estadística relacionada con el cumplimiento de los plazos para dictar sentencia por parte de cada uno de los Magistrados.

- e) La dotación de medidas provisionales. Se busca ampliar el marco de las medidas cautelares, e incluso permitir al Tribunal decretar medidas cautelares innominadas, y sancionar con multa el desacato al cumplimiento de la orden dictada por la Sala Tercera.
- f) Se establece el Proceso Contencioso Administrativo Contractual.
- g) Igualmente, se introduce las Sentencias de Unificación Jurisprudencial.
- h) Se incorpora la acción de Lesividad.
- i) De igual forma, se hacen realidad las Acciones por Inactividad Administrativa y por Inactividad Reglamentaria.
- j) El establecimiento de Procedimientos de ejecución eficaces. En cuanto a la ejecución de las Sentencias, se fijan mecanismos para que puedan ser ejecutadas garantizando que las medidas contenidas en las mismas, ya sean declarativas, o que contengan condenas pecuniarias en contra del Estado, se cumplan sin dilaciones o excusas de diferente índole.

Bibliografía:

1. Carrasco, J. (2022). Es Importante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá: Analizada Bajo el Criterio Orgánico. Panamá, República de Panamá. Imprenta BANCONAL.
2. Cedalise, C. & Rosas, K. (2021). Desafíos de la Justicia Contencioso Administrativo en Panamá. Panamá, República de Panamá. Editorial y Publicaciones Instituto Superior de la Juricatura de Panamá Doctor César Augusto Quintero Correa.
3. Escuela Judicial. Estudios de Derecho Judicial: Claves para la Reforma de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Escuela Judicial.
4. Revista Lex. (2018).

80 AÑOS DE UN LEGADO: LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN PANAMÁ

Por Jorge Raffo, Embajador

“Cuando se cierran las puertas de la legalidad, se abren las de la violencia”.

Esta frase del gobernante peruano Samanez Ocampo (1931) bien podría describir la constante preocupación del doctor José Dolores Moscote por impulsar la Educación y el Derecho, instrumentos que consideraba esenciales para el sostenimiento de la Democracia y para neutralizar intentonas golpistas que generasen la calamidad de pervertir la Justicia y las Leyes.

Szok (2012) considera que la labor educativa del doctor Moscote -en el plano universitario como escolar-contribuyó, junto con otros próceres del Istmo, a forjar una identidad panameña inclusiva, mestiza y solidaria. Por su parte, Devés-Valdés (2007) señala que la labor del doctor Moscote se inserta en la red política-intelectual latinoamericana que, en la tercera y cuarta décadas del s. XX, buscaba su propio eslabonamiento con nociones tales como soberanía, no intervención, autodeterminación e independencia, en un movimiento que involucraba a importantes figuras como Gabriela Mistral, Vasconcelos o Haya de la Torre. Al igual que ellos, el doctor Moscote siempre advirtió del peligro para la Democracia del

peso simbólico-afectivo del carisma populista. De otro lado, los juristas Giannareas y Rodríguez (2017) destacan su enfoque doctrinal y califican sus aportes (el “progresismo liberal”) como esenciales para el desarrollo del constitucionalismo social en Panamá.

Siguiendo a Giannareas (2017), muestra que “Moscote valora positivamente el hondo arraigo que tiene en el constitucionalismo de nuevo cuño ‘el pensamiento de que la educación de la juventud es un negocio primordial del Estado que no debe seguir por más tiempo expuesto a las circunstancias contingentes de leyes, determinadas casi siempre, por los cambios temperamentales que las luchas de partido producen en los políticos, ni mucho menos sujeto a intereses sectarios de carácter disociador’ (Moscote, 1960)”.

La trayectoria del doctor José Dolores Moscote está sembrada de importantes realizaciones en el campo de la formación educativa y de la capacitación jurídica. Desde el Perú se le mira con respeto y se le considera ligado a tres monumentos que contribuyeron a fortalecer la panameñidad: la constitución de 1946, la universidad de Panamá y

el establecimiento de la jurisdicción contencioso administrativa.

“En Panamá esta jurisdicción especial llegó a existir sólo a partir de 1943, en virtud de la Ley 135 de ese año, que daba cumplimiento a lo previsto en los artículos 190, 191 y 192 de la Constitución de 1941 [...] Tanto en la redacción de las normas constitucionales como en la legislación de 1943 jugó un papel importante el jurista Dr. José Dolores Moscote [...] Posteriormente la legislación se completó en 1946, una vez ya había empezado sus labores el Tribunal de los Contencioso Administrativo, cuya sesión inicial fue el 1 de junio de 1943” (Hoyos, 2003; Vásquez Reyes, 2021).

El doctor Moscote, como Montesquieu, era consciente que el impulso de la jurisdicción contencioso administrativa no solo fortalecía a uno de los pilares de la Democracia -el Poder Judicial-, sino que evitaría la decadencia de los principios sobre los que la joven República, la nación panameña, fue fundada.

Cuando en 1980, en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, en Perú, en un contexto de transición democrática, se desarrolló un coloquio sobre “La Vida ejemplar de Justo Arosemena”, obra del doctor Moscote y Enrique Arce, la efervescencia del momento llevó a rendirle un homenaje espontáneo por su compromiso intelectual llamándosele preclaro jurista que se adelantó a su tiempo al

establecer un régimen jurídico que, incluso, Francia adoptaría después, como lo demuestra el estudio de Hoyos (2003). En esa oportunidad, el estudiantado peruano llamó al doctor Moscote ‘un servidor de la Patria, de sus leyes y de sus instituciones’ y en otro momento se dijo de él, ‘comprometido con las normas morales y las reglas jurídicas, los principios de la Ley y las disposiciones de la Constitución, con la enseñanza del Derecho y los principios de la Democracia, en suma, un panameño que impulsó el pacto mismo de la dignidad de las personas y los postulados de la civilización buscando una revolución social desde las canteras de la norma constitucional’.

Pronto se cumplirán 67 años de la luctuosa desaparición del maestro Moscote y, en junio, 80 años de su principal corpus jurídico. El legado del doctor Moscote, constituyendo la justicia contencioso administrativa dentro del aparato del Estado, adquiere una importancia crucial en el futuro del Estado de Derecho (Hoyos, 2010). Y, como señaló Montesquieu en su tiempo, preservarla de arbitrariedades sigue siendo una prioridad porque “una injusticia hecha al individuo es una amenaza hecha a toda la sociedad”. Afortunadamente, como dignos herederos del doctor Moscote, la probidad y alta formación del doctor Carlos A. Vásquez Reyes y del calificado cuerpo de magistrados supremos que conforman la Sala, nos dan esa garantía.

Bibliografía

<https://panamainternacional.wordpress.com/2017/04/16/jose-dolores-moscote/>

<http://www.upinforma.com/nuevo/info.php?cat=opinion&id=86>

<https://es.scribd.com/document/506423242/>

PENSAMIENTOS-Y-BIOGRAFIA-SEGMENTOS-MOSCOTE

<http://antesydespuesdelmoscote.blogspot.com/2016/05/el-instituto-jose-dolores-moscote-es.html?m=1>

<https://bayanodigital.com/jose-dolores-moscote-el-defensor-de-la-educacion-publica/>

Datos del Autor

RAFFO CARBAJAL, JORGE ALEJANDRO. Embajador en el Servicio Diplomático de la República. Actual embajador del Perú en Guatemala. Previamente fue embajador del Perú en Panamá y en Honduras; Director General de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, con Jefaturas concurrentes en la Oficina General de Asuntos Legales y en el Gabinete Especializado de Coordinación Parlamentaria. Formado en Derecho en la Universidad Católica del Perú es Licenciado y Magíster en Relaciones Internacionales por la Academia Diplomática del Perú. Con estudios de postgrado en París y Bruselas ha ejercido la docencia universitaria en el Ecuador y el Perú.

Durante su trayectoria diplomática en el extranjero ha trabajado en Bélgica, Luxemburgo, Estados Unidos y Ecuador, desempeñándose en este último puesto como Cónsul General. Colaborador periodístico de los diarios “Estrella de Panamá”, “La Tribuna” de Honduras y “Revista D” del diario “Prensa Libre” de Guatemala.

“PERSPECTIVAS DE ACTUALIZACIÓN EN LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN PANAMÁ”

Luis Gabriel Solís Higuera

*Coordinador de Asistentes del Despacho del Magistrado Carlos Alberto
Vásquez Reyes*

Palabras Clave: Derecho Administrativo; Transformación; Jurisdicción Contencioso Administrativa; Derecho Público; Administración Pública.

Keywords: Administrative Law; Transformation; Administrative Jurisdiction; Public Law; Public Administration.

Biografía: Egresado de la Licenciatura en Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Panamá como parte del Capítulo de Honor Sigma Lambda.

Posee estudios de Maestría en Derecho Comercial de la Universidad Interamericana de Panamá.

Actualmente se encuentra finalizando sus estudios Doctorales, en el Doctorado en Derecho, con énfasis en Derecho Civil de la Universidad de Panamá.

Se ha desempeñado como abogado en el campo privado y, en cargos públicos como abogado y jefe de la Secretaría de Procesos Judiciales de la Procuraduría de la Administración. Actualmente es el Coordinador de Asistentes del Despacho del

Magistrado Carlos Alberto Vásquez Reyes, presidente actual de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo y Laboral de la Corte Suprema de Justicia.

Condecorado con la Medalla Secundino Torres Gudiño, declarado idóneo para ocupar el cargo de Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, designado como Comisionado dentro de la Comisión Codificadora para la elaboración del Código Procesal Contencioso Administrativo en el año 2017 y 2023.

Ha participado como conferencista a nivel nacional e internacional; así como con distintas publicaciones en materia Contencioso Administrativa.

Resumen: La Jurisdicción Contencioso Administrativa, es hoy un pilar fundamental para el Sistema de Administración de Justicia y de sus administrados; sin embargo, antes de los inicios de la República, su existencia era impensable.

Fue gracias a la visión e impulso de quien hoy consideramos el padre de lo Contencioso Administrativo,

que el Doctor José Dolores Moscote logra la concreción a suelo istmeño la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Su importancia, es componente clave para resolver los conflictos surgidos en el ámbito de la función administrativa y su transformación se vincula a la introducción de tecnologías, transparencia y modernización en la gestión administrativa.

Ochenta años después, la necesidad de modernización es latente y los esfuerzos para el surgimiento de estas iniciativas encaminadas a la actualización de la Jurisdicción son tangibles.

Dos comisiones integradas en los últimos seis años han ido en búsqueda del mismo objetivo; y aunque el primer proyecto no logró concretarse con éxito, ya se contaba con un “trabajo adelantado”, como mencioné en su momento en la Revista Gestión Pública de la Procuraduría de la Administración, edición septiembre de 2018.

Este año, en el marco de los ochenta años de existencia de esta Jurisdicción, la Comisión Codificadora creada por el Decreto Ejecutivo N°120 de 4 de mayo de 2023, ha presentado nuevamente una propuesta de actualización normativa, teniendo como principales novedades: La necesidad de tomar en cuenta los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos, el establecimiento de la

“conexidad”, la incorporación de la acción de lesividad y del proceso contencioso contractual, la ampliación del régimen de medidas cautelares, la figura de la inactividad administrativa, entre otras.

El camino aún es largo; sin embargo, resulta imperioso que el esfuerzo realizado, sea discutido a efectos de lograr los consensos necesarios para materializar la anhelada reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Abstract: Contentious Administrative Jurisdiction is today a fundamental pillar for the Justice Administration System and its constituents; however, before the beginnings of the Republic, its existence was unthinkable.

It was thanks to the vision and drive of whom we now consider the father of Administrative Litigation, Dr. José Dolores Moscote, that the Contentious Administrative Jurisdiction became a reality on Isthmus soil.

Its importance is a key component in resolving conflicts arising in the sphere of administrative function, and its transformation is linked to the introduction of technologies, transparency, and modernization in administrative management.

Eighty years later, the need for modernization is evident, and efforts for the emergence of initiatives aimed at updating the Jurisdiction are tangible.

Two commissions formed in the last six years have been pursuing the same objective, and although the first project did not succeed, there was already “work in progress,” as mentioned in the Public Management Magazine of the Public Prosecutor’s Office, September 2018 edition.

This year, within the framework of the eighty years of existence of this Jurisdiction, the Codification Commission created by Executive Decree No. 120 of May 4, 2023, has once again presented a proposal for normative updating, with the main novelties being the need to take into account international treaties and conventions on human rights, the establishment of “connectedness,” the incorporation of the harmful action and the contractual contentious process, the expansion of the regime of precautionary measures, the figure of administrative inactivity, among others.

The road is still long; however, it is imperative that the effort made be discussed in order to achieve the necessary consensus to materialize the long-awaited reform of the Administrative Litigation Jurisdiction.

I. Derecho Administrativo

El Derecho puede agruparse en dos grandes ramas, el Derecho Público que es aquel que regula la actividad

16Parada, Ramón. Derecho Administrativo. Parte General. Editorial Marcial Pons 2000. Duodécima Edición. Foja 12..

de los Estados y sus componentes y el Derecho Privado, el cual es inherente a las relaciones entre particulares.

Dentro del Derecho Público, encontramos al Derecho Administrativo el cual estudia las relaciones y actividades jurídicas de la Administración Pública del Estado, entre los entes que lo componen, así como también en relación con los particulares; relaciones y actividades jurídicas entendidas desde la perspectiva de la función administrativa que desempeñan.

En tal sentido, el autor Ramón Parada, citando a Zabonini indica que En tal sentido, desde los orígenes del Derecho Administrativo como disciplina autónoma en la época de la Revolución Francesa, dicha rama del derecho público ha ido en continua evolución, experimentando los cambios más exponenciales en los último 40 años. “...*el derecho administrativo es aquella parte del Derecho Público que tiene por objeto la organización, los medios y las formas de la actividad de las administraciones públicas y las consiguientes relaciones jurídicas entre aquéllas y otros sujetos.*”

Al respecto, la referida disciplina surge en atención al hecho que la Administración; es decir, el Estado, a través de los diversos componentes, por su particular naturaleza y los fines que persigue, entre éstos, el orden público y el interés social, en principio no puede estar regido en sus relaciones

con los particulares por las mismas normas de naturaleza civil y mercantil que gobiernan la interacción de estas últimas.

En tal sentido, desde los orígenes del Derecho Administrativo como disciplina autónoma en la época de la Revolución Francesa, dicha rama del derecho público ha ido en continua evolución, experimentando los cambios más exponenciales en los últimos 40 años.

En efecto, en este período la apertura de los mercados y la consolidación del sistema neoliberal, provocó que se llevaran a cabo en nuestras latitudes las privatizaciones de servicios públicos; se establecieran los regímenes de concesiones, surgieran las empresas públicas constituidas como sociedades anónimas, las empresas mixtas y las asociaciones públicas privadas; entre otras, todas ellas con peculiares sistemas regulatorios.

La realidad descrita motivó que desde la década de los años ochenta se acuñara la frase “**huida del derecho administrativo**” para referirse a esa redefinición del tradicional régimen particular que puntualizaba las regulaciones del Estado en el ámbito de la función administrativa.

Al respecto, **Castaño y López Valestegui** expresaron que dicho

17Fernández Castaño, Félix y López Velástegui Francisco de Asís. *La Huida del Derecho Administrativo en la Administración Pública Española*. Derecho y Cambio Social. 2017

proceso: “...va a suponer hacer referencia a las consecuencias que tienen lugar cuando se crean fórmulas organizativas dentro del ámbito del derecho público que se rigen en mayor o menor medida por el derecho privado, incluso cuando hablamos de organismos públicos.”

Como quiera que toda esa evolución de los procesos y figuras jurídicas continuaban ineludiblemente bajo la impronta, de la actividad administrativa del Estado, prefiero llamar a ese período el de la “**Transformación y adecuación del Derecho Administrativo**”, el cual hace referencia, al uso de medios tecnológicos, transparencia, rendición de cuentas, modernización de la Gestión Administrativa. Ejemplos en nuestro medio tenemos a Panamá Compra, que regula todo el proceso de Contratación Pública; Panamá Emprende, que digitaliza el proceso de obtención de Avisos de Operación para empresas en nuestro país.

Dicho lo anterior, y en estrecha relación al Derecho Administrativo se encuentra la jurisdicción especial que dirime los conflictos suscitados en ocasión de dicho régimen legal; es decir, los que surjan entre entes estatales y entre éstos y los particulares, como consecuencia del ejercicio de la función administrativa.

Esa jurisdicción especial destinada a conocer de ese tipo de negocios jurídicos es conocida como “Jurisdicción Contencioso Administrativa.”

II.El Proceso Contencioso Administrativo

2.1 Aspectos generales

-Actos administrativos.

En primer lugar, es importante hacer referencia al concepto de acto administrativo. Así pues, de acuerdo a la Ley 38 de 2000, artículo 200, numeral 1, un acto administrativo: es la “Declaración emitida o acuerdo de voluntad celebrado, conforme a derecho, por una autoridad u organismo público en ejercicio de una función administrativa del Estado, para crear, modificar, transmitir o extinguir una relación jurídica que en algún aspecto queda regida por el Derecho Administrativo.”

-Via gubernativa o administrativa

Por otra parte, tenemos que, en contra de un acto administrativo particular, el interesado puede presentar ante la propia Administración Pública los recursos que establezca la Ley; al ejercer dichos recursos se está materializando el denominado “agotamiento de la vía gubernativa o administrativa”

Al respecto, el artículo 200, numeral 112, define la Vía Gubernativa o Administrativa como el “Mecanismo de control de legalidad de las decisiones administrativas, ejercido por la propia Administración Pública, y que está conformado por los

recursos que los afectados pueden proponer contra ellas, para lograr que la Administración las revise y, en consecuencia, las confirme, modifique, revoque, aclare o anule.”

-Importancia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Miguel Ángel Bercaitz en su monografía “EL Proceso y Procedimiento Contencioso Administrativo” ha indicado que: *“...la necesidad de una jurisdicción contencioso administrativa eficaz trasciende de la órbita de lo individual y alcanza al ámbito colectivo. Porque las infracciones administrativas se muestran realmente no tan sólo como una lesión de las situaciones de los administrados, sino como entorpecimiento a la buena y recta administración. Y de ahí la certeza del aserto de que cuando la jurisdicción contencioso-administrativa anula los actos ilegítimos de la Administración, no tan sólo no menoscaba su prestigio y eficacia, sino que, por el contrario, coopera al mejor desenvolvimiento de las funciones administrativas y afirma y cimenta la autoridad pública»”*

Como vemos, la Jurisdicción Contencioso Administrativa resulta de suma importancia para fortalecer el funcionamiento de la administración pública, permitiendo que se puedan enmendar decisiones que no hubiesen estado provistas de una fundamentación jurídica adecuada o en desconocimiento de derechos reconocidos normativamente.

2.2. Antecedentes Históricos de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá

Debemos destacar que, según lo expone Eduardo Morgan, los antecedentes de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se remontan al año 1920 cuando:

“... los estudiosos del Derecho panameño iniciaron la lucha para lograr la creación de la jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo en Panamá, inspirados, desde luego, por el desarrollo que iba adquiriendo cada día el Derecho Administrativo y por las necesidades imperantes, nacidas de la falta de control de la legalidad de los actos de la Administración, que las más de las veces eran constante fuente de arbitrariedad.”

Según destacaba el autor antes indicado, uno de los iniciadores insignes de la referida jurisdicción fue el Doctor José Dolores Moscote, quien desde la academia y la Magistratura había manifestado la importancia de la institución. En tal sentido:

“Prueba de ello es su participación decisiva en la redacción del proyecto de Constitución Política de 1941, donde insertó los principios de la Institución; así como su actuación

destacada en el estudio y preparación de la Ley 135 de 30 de abril de 1943, dictada en desarrollo de esos principios.”

E Doctor Moscote utilizó las bases del sistema Contencioso-Administrativo francés y su adaptación al colombiano, dada la similitud que mostraban nuestros sistemas jurídicos.

En este contexto, en la Constitución de 1941, se inserta por primera vez en el Texto Fundamental la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en los artículos 190, 191 y 192, los cuales eran del siguiente tenor:

“Artículo 190. Establécese la jurisdicción contencioso-administrativa para decidir sobre la legalidad o ilegalidad de los actos, resoluciones, órdenes o disposiciones de todas las autoridades administrativas, entidades políticas descentralizadas o autónomas y autoridades provinciales o municipales. Los juicios contencioso administrativos sólo podrán ser promovidos por parte interesada, afectada o perjudicada por el acto, resolución, orden o disposición cuya ilegalidad se demande.”

19FBercaitz, Miguel Ángel. EL Proceso y Procedimiento Contencioso Administrativo. Revista de Administración Pública, Núm 044. CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.

20Morgan, Eduardo. Los Recursos Contencioso-Administrativos de Nulidad y de Plena Jurisdicción en el Derecho Panameño. Talleres Graficos del Centro de Impresión Educativa. Panamá. 1982
21Ibidem.

“**Artículo 191.** El tribunal o juzgado que ejerza la jurisdicción contencioso-administrativa se limitará a apreciar el acto en sí mismo, revocándolo, reformándolo o confirmándolo. La apreciación de las responsabilidades a que haya lugar en caso de que se declare la ilegalidad demandada, corresponderá a la jurisdicción judicial ordinaria.”

“**Artículo 192.** La Ley creará o designará los tribunales o juzgados a quienes deba corresponder el conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, les señalará funciones y competencia y establecerá el procedimiento que deba seguirse.”

En la República de Panamá, el mandato constitucional fue instrumentado legislativamente a través de la Ley 135 de 1943 (modificada por la Ley 33 de 1946); con posterioridad en la Constitución de 1946, se estableció en el plano constitucional dicha jurisdicción, de la forma como la conocemos.

En cuanto a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las sucesivas reformas constitucionales han mantenido una redacción muy similar a la del año 1946; en efecto, en la actualidad, esa jurisdicción se encuentra debidamente recogida en el numeral 2 del artículo 206 de la Carta Fundamental, de la siguiente manera:

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

1...

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

Podrán acogerse a la jurisdicción contencioso administrativa las personas afectadas por el acto, resolución, orden o disposición

²²FConstitución Política de la República de Panamá, con reformas de 2004. Publicada en Gaceta Oficial 25176 de 15 de noviembre de 2004

de que se trate; y, en ejercicio de la acción pública cualquier persona natural o jurídica domiciliada en el país.

...

Las decisiones de la Corte en el ejercicio de las atribuciones señaladas en este artículo son finales, definitivas, obligatorias y deben publicarse en la Gaceta Oficial.”

III. Marco Normativo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

En nuestro país podemos sintetizar el ámbito normativo de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la siguiente manera:

a. En el plano constitucional la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, tal como hemos indicado, se regula en el numeral 2 del artículo 206 de la Carta Fundamental; y,

b. En el plano legal dicha jurisdicción se rige y tiene su ámbito de competencia delimitado, entre otros, por la Ley 135 de 1943, modificada por la Ley 33 de 1946, por el artículo 97 del Código Judicial el cual establece las diversas materias que son de conocimiento de la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo; la Ley 19 de 11 de junio de 1997 “Por la que se organiza la Autoridad

del Canal de Panamá”; y la Ley 38 de 2000, “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, Regula el Procedimiento Administrativo General y dicta otras disposiciones” el cual establece en su artículo 5, las funciones que le corresponden a dicha entidad, particularmente su intervención en los procesos jurisdiccionales de índole constitucional y legal y los roles en que lo hará.

Debemos precisar que la Jurisdicción Contencioso Administrativa por mandato constitucional y legal está adscrita privativamente a la Sala Tercera, de lo Contencioso Administrativo, de la Corte Suprema de Justicia.

No obstante, nuestro país no es ajeno a los nuevos escenarios que implican la nueva dinámica de las actividades administrativas; lo que, sin duda, deben conllevar a una transformación y adecuación del Derecho Administrativo, ante el uso de los medios tecnológicos; la exigencia impostergable de la transparencia y la rendición de cuentas, así como la modernización

23Debe precisarse que la Procuraduría de la Administración interviene de manera alternada con la Procuraduría General de la Nación en los procesos de control constitucional objetivos; de igual manera, en algunas causas interviene en interés de la Ley ; es decir, con un carácter objetivo y en otras, en defensa de los intereses nacionales, municipales, de las entidades autónomas y, en general, de la Administración Pública en los procesos contencioso-administrativos.

de la gestión administrativa como parte de los componentes del Derecho Administrativo actual.

IV. Modernización de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

Como hemos indicado, el Procedimiento Contencioso Administrativo se remonta a la década de los años cuarenta (40) y con el transcurrir de las décadas han surgido nuevas realidades fácticas y jurídicas, de ahí que desde hace muchos años se haya sostenido la necesidad de su adecuación a las nuevas realidades del Derecho Administrativo y de las tendencias jurisprudenciales.

Precisamente, en atención a la necesidad de modernizar la Jurisdicción se dictó el Decreto Ejecutivo 378 de 24 de agosto de 2016, modificado por el Decreto Ejecutivo 82 de 21 de febrero de 2017, a través del cual se crearon las Comisiones Codificadoras para la elaboración del Código Procesal Constitucional y del Código Procesal Contencioso Administrativo.

Dicha Comisión, de la que forme parte, culminó su labor en el plazo establecido luego de lo cual el proyecto de Código fue presentando ante el Pacto de Estado Por la Justicia, quien hizo una ponderación del mismo, y posteriormente lo llevó al Órgano Ejecutivo, para que luego de las evaluaciones correspondientes se presentara ante la Asamblea Nacional,

sin embargo ello no se llegó a concretar.

Al respecto, en la **Revista Gestión Pública de la Procuraduría de la Administración**, edición **septiembre de 2018**, escribí un artículo denominado “Comentarios al Anteproyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo”, el cual concluí indicando: “...la labor realizada constituye una base sólida de trabajo para el presente y para futuro; en efecto, dicho esfuerzo puede ser retomado y mejorado con posterioridad en esta generación o en las futuras y cuando las condiciones estén dadas para la actualización de la jurisdicción Contencioso Administrativa. Por ahora, se deja un trabajo adelantado.”

Precisamente, el trabajo ha sido retomado y en este año 2023, año en el que se celebran los 80 de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, el Órgano Ejecutivo emitió el Decreto Ejecutivo N° 120 de 4 de mayo de 2023 “Que crea la Comisión Codificadora para la elaboración del Código Procesal Contencioso Administrativo”. Comisión en la cual también tuve el honor de haber sido designado como Comisionado.

En dicho decreto se fijó un plazo

²⁴Solís Higuera, Luis Gabriel. Comentarios al Anteproyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo. Revista Gestión Pública. Procuraduría de la Administración. Septiembre, 2018.

de tres (3) meses para vulninar la labor, el cual fue cumplido, y así el 8 de agosto de 2023; la Comisión Códificadora hizo entrega del Anteproyecto de Código al Pacto de Estado de la Justicia, quien tenía dos (2) meses para analizarlo y divulgarlo y así presentar un informe al Órgano Ejecutivo, hecho que se materializó el 9 de octubre de 2023, cuando se hizo entrega del Proyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo y del Informe del Pacto y sus anexos al Órgano Ejecutivo.

Como vemos, en el marco de las expectativas de una modernización de la jurisdicción Contencioso Administrativa en nuestro país, se han dado recientemente dos (2) iniciativas de gran relevancia para tal fin, pues se ha buscado establecer un cuerpo normativo integral que regule el procedimiento Contencioso Administrativo.

Al haber participado de las dos (2) Comisiones que se establecieron con la finalidad ya escrita, puedo hacer referencia a algunos de las principales novedades del proyecto final entregado:

•Incorporación de principios.

El proyecto incluye y define serie de principios que deben regir la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como lo son: legalidad, debido proceso legal, seguridad jurídica, igualdad, congruencia, gratuidad, imparcialidad, buena fe, informalidad, responsabilidad,

publicidad, eficacia, economía procesal y celeridad. Al respecto, cada uno de esos criterios fueron debidamente definidos.

- Se estableció la necesidad de tomar en cuenta los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos referentes a las personas en estado de vulnerabilidad, discapacidad, como cualquier otra condición que requiera una tutela por razón de la condición en la que se encuentre la persona.

- Se preceptúa con calidad quienes tienen legitimación para concurrir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

- Se precisaron en detalle las materias de conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y las que están excluidas.

- En relación a la intervención del Procurador de la Administración se estableció su intervención en todas las causas que se surtan ante lo jurisdicción, en los términos establecidos en el Código y en su Ley Orgánica, indicándose que ello se hará “con atención a los principios de la dignidad humana establecidos en convenios internacionales.”

- Se establece la “conexidad”, es decir, la posibilidad de demandar actos distintos, pero que tengan conexidad o relación entre sí para que sean decididos en una sola cuerda.

•El Proyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo, estableció que se podría presentar una copia legible del documento que contiene el acto, la norma, frase o palabra que se demanda, y que en el caso que haya sido publicada en un medio oficial, ya sea electrónico o físico, bastará que se indique el medio. Estableció igualmente que, de no haber sido publicada en la Gaceta Oficial, o en otro medio oficial autorizado al efecto y de no contarse con la copia respectiva, deberá indicarse la entidad que lo emitió.

•Se incorporó la Acción de Lesividad

Entendiendo por ésta el mecanismo procesal que puede ser ejercido por el Estado para dejar sin efecto un acto emitido por éste, a través del cual se reconocen derechos subjetivos a favor de un particular y cuando dicho acto no puede ser revocado de conformidad a lo establecido en la Ley 38 de 2000.

En nuestro país dicha acción no está reconocida expresamente; no obstante, en la práctica algunas veces las entidades del Estado han utilizado las demandas de nulidad para dicha finalidad.

•Se adoptaron medidas tendientes a lograr transparencia, publicidad y uso de medios electrónicos para la notificación.

•Se observa igualmente la introducción de medidas tendientes a favorecer la promoción de la transparencia y la

publicidad, estableciendo la necesidad de la publicación de las Sentencias en la Gaceta Oficial o en algún otro medio de publicidad oficial del Órgano Judicial; además de requerirse la publicación de las estadísticas del Tribunal.

•Se consagró un régimen de medidas cautelares más amplio.

En efecto, el régimen de medidas cautelares en Panamá era extremadamente limitado. En tal sentido, en la actualidad la suspensión provisional del acto no parece satisfacer plenamente la necesidad de la tutela cautelar que debería brindar la Jurisdicción Contencioso Administrativa, razón por la cual el Proyecto de Código amplió el catálogo de medidas cautelares.

•Se incorporó el proceso Contencioso Contractual.

Resulta de relevancia la incorporación expresa del Proceso Contencioso Contractual como medio procesal a través del cual se podrían dirimir conflictos y atender pretensiones de las partes, tanto administración como contratistas, en la fase contractual.

En tal sentido, si bien en la actualidad el numeral 5 del artículo 97 del Código Judicial establece entre las competencias de la Sala Tercera lo concerniente a "... las cuestiones suscitadas con motivo de la celebración, cumplimiento o extinción de los contratos administrativos", lo

cierto es que la jurisprudencia de la Sala Tercera no ha sido consistente en el tratamiento de esta materia de competencia.

- Se implementa la figura de “Inactividad administrativa”.

El Proyecto de Código introduce la figura de la inactividad administrativa, la cual incluye la denominada Inactividad de la Administración Pública que es un tipo de acción tendiente a lograr que la Administración ejecute una prestación o acto en firme.

También se establece la inactividad reglamentaria, la cual busca que se cumpla con la reglamentación ordenada por una Ley.

- Se fijaron plazos taxativos para que se dicten las Sentencias.

- Se estableció un procedimiento sumario para algunas acciones específicas, reduciéndose los plazos para su resolución.

- Se agilizó el procedimiento de Ejecución de Sentencias.

El Proyecto dispone una regulación tendiente a garantizar la ejecución de las Sentencias, estableciendo un procedimiento incidental, incluso fijando plazos para que se cumplan, aun tratándose de prestaciones económicas.

- Se estableció las Sentencias de unificación jurisprudencial.

Una de las principales críticas a la Jurisdicción Contencioso Administrativa es la falta de uniformidad en los criterios jurisprudenciales; pues, se producen variaciones de esa índole que no permite que se consolide una sólida doctrina de precedentes jurisprudenciales.

En tal sentido, el Proyecto de Código trata de contribuir a crear una doctrina jurisprudencial sólida y uniforme a través de la creación de un “Procedimiento de Unificación de la Jurisprudencia”.

V. Otros aspectos a considerar a mediano y largo plazo.

5.1 Necesidad de Desconcentración

El mandato constitucional contenido en el numeral 2 del artículo 206, en principio, no parece dar margen a instancias inferiores al Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en específico a la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo para ejercer la Jurisdicción Contencioso Administrativa, lo que hace de ésta un único Tribunal de única instancia, a nivel nacional; razón por la cual resultaría de gran importancia que, en una eventual reforma constitucional se permita ejercer dicha jurisdicción en primera instancia en las diversas circunscripciones jurisdiccionales, dejar a la Sala Tercera como segunda instancia o incluso de Casación, en caso que también se pudiesen crear Tribunales Superiores.

5.2 Un ejemplo de regulación en este sentido lo encontramos en la Constitución de la hermana República Dominicana que en su artículo 164 dispone:

“Artículo 164-Integración:

La Jurisdicción Contencioso Administrativa estará integrada por tribunales superiores administrativos y tribunales contenciosos administrativos de primera instancia. Sus atribuciones, integración, ubicación, competencia territorial y procedimientos serán determinados por la Ley. Los Tribunales superiores podrán dividirse en salas y sus decisiones son susceptibles de ser recurribles en casación”.

VI. Conclusión

La Jurisdicción Contencioso Administrativa juega un rol determinante al controlar la legalidad de los actos dictados por la Administración Pública, con lo cual se garantiza que la labor realizada por ésta siempre este enmarcada dentro de la normativa jurídica vigente. Con ello se logra el perfeccionamiento de la función administrativa, pues, aquellos actos que no se dicten en dicho marco, serán declarados nulos y, por lo tanto, perderán su vigencia.

En tal sentido, nuestra legislación Contencioso Administrativa data de los años cuarenta y hasta el momento no se ha producido una reforma integral a la misma a fin de

adecuarla a las nuevas realidades de la administración pública y de la sociedad contemporánea.

Sobre el particular, ha sido la jurisprudencia de la Sala Tercera la que ha ido delineando el camino a seguir al momento de ejercer dicha jurisdicción y al emitir las decisiones que buscan resolver las controversias jurídicas que le son presentadas. Por ello, resulta de importancia una real reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

En este contexto, resulta notable los esfuerzos adelantados por las dos (2) Comisiones Codificadoras establecidas, una en el año 2017 y otra en el año 2023, para la elaboración de un Código Procesal Contencioso Administrativo.

Así pues, como hemos indicado, en los ochenta (80) del establecimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativo el Órgano Ejecutivo emitió el Decreto Ejecutivo N° 120 de 4 de mayo de 2023 “Que crea la Comisión Codificadora para la elaboración del Código Procesal Contencioso Administrativo.” Dicha Comisión finalizó la labor en el plazo establecido y el proyecto, luego del periodo de consulta y divulgación, por parte del Pacto de Estado por la Justicia, fue entregado al Órgano Ejecutivo, para su posterior presentación al Órgano Legislativo.

Resulta imperioso que el esfuerzo realizado, sea discutido a efectos de lograr los consensos necesarios para

materializar la anhelada reforma a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Igualmente, se debe considerar a futuro la reforma a la Constitución Política para establecer una Jurisdicción Contencioso Administrativa que permita la existencia de instancias inferiores en las diversas circunscripciones territoriales.

Bibliografía:

1. Bernal, M., Carrasco, J. & Domingo, L. (2013). Manual de Derecho Administrativo Panameño. Panamá. Editorial Chen, S.A.
2. Molino Mola, E. (2002). "El Control Jurisdiccional de la Administración en Panamá y su necesidad de actualización". (2da edición). Panamá. Universal Books.
3. Parada, Ramón. Derecho Administrativo. Parte General. Editorial Marcial Pons 2000. Duodécima Edición. Foja 12.
4. Fernández Castaño, Félix y López Velástegui Francisco de Asís. La Huida del Derecho Administrativo en la Administración Pública Española. Derecho y Cambio Social. 2017
5. Bercáiz, Miguel Ángel. EL Proceso y Procedimiento Contencioso Administrativo. Revista de Administración Pública, Núm 044. CEPC - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
6. Morgan, Eduardo. Los Recursos Contencioso- Administrativos de Nulidad y de Plena Jurisdicción en el Derecho Panameño. Talleres Graficos del Centro de Impresión Educativa. Panamá. 1982.
7. Constitución Política de la República de Panamá, con reformas de 2004. Publicada en Gaceta Oficial 25176 de 15 de noviembre de 2004
8. Solís Higuera, Luis Gabriel. Comentarios al Anteproyecto de Código Procesal Contencioso Administrativo. Revista Gestión Pública. Procuraduría de la Administración. Septiembre, 2018.

CUESTIONES METODOLÓGICAS EN TORNO A LA HISTORIA DEL 3 DE NOVIEMBRE DE 1903

Por: Olmedo Beluche

A. Verdad y mentira en la historia

Si algún académico (a) dijera que en 2022 todo el pueblo panameño apoya la gestión del presidente Laurentino Cortizo. ¿Esa afirmación sería verdad o mentira? Y si se dijera dentro de cien años, ¿lo que hoy es mentira, se transformaría en verdad? ¿O seguiría siendo falso?

En el mismo sentido, cuando un historiador (a) afirma que, el 3 de noviembre de 1903, “todo el pueblo panameño” apoyaba la separación de Panamá de Colombia y su subsecuente tratado sobre el canal, está faltando a la verdad.

Quienes así hablen no dicen la verdad porque omiten (por ignorancia o mala fe) las opiniones contra la separación y el Tratado Herrán Hay de destacadas figuras panameñas, como Belisario Porras, Juan B. Pérez y Soto, Oscar Terán y buena parte de la fracción liberal.

Quienes suponen la existencia de una idílica “unidad nacional” el 3 de noviembre de 1903, pasan por alto que la mayoría del país (60%) vivía en zonas rurales y no se enteraron de los acontecimientos hasta días y semanas posteriores, como hechos consumados,

en los que no tuvieron la menor participación. Consumados por una élite no mayor de 8 personas (al decir de Tomás Arias), vinculadas al partido oficialista colombiano (conservador) y relacionadas con empresas norteamericanas como el Ferrocarril de Panamá (Panama Rail Road Co.).

Si alguien dijera hoy, o dentro de cien años, que en Panamá no hay corrupción, que las coimas y escándalos de Odebrecht (y tantos otros casos) son solo una “leyenda negra”. ¿Estaría diciendo la verdad o mintiendo?

En el mismo sentido, quien pretenda que, respecto del tratado sobre el canal y la separación de Colombia, no hubo un negociado en torno a las acciones del “canal francés”, manejadas por personajes como William N. Cromwell y Philippe Bunau Varilla, está faltando a la verdad, ya sea que lo haga por ingenuidad o por cinismo, dado que el asunto está ampliamente documentado.

Si alguna persona afirma, como de hecho sucede, que Estados Unidos es un país “amigo” de Panamá y que todos sus actos están motivados para “ayudarnos” a ser “libres, independientes y prósperos”. ¿Dice la verdad? o ¿No conoce cómo funciona

el mundo? Mismo criterio aplicado a 1903, ¿Estados Unidos intervino con sus soldados y acorazados para ayudarnos a ser libres del “yugo colombiano”? ¿Cuál era el país imperialista, Colombia o Estados Unidos?

Existe en todo debate histórico, y particularmente en torno a los hechos del 3 de noviembre de 1903, una disputa entre lo que fue cierto y lo que no, entre las falsificaciones y la realidad de los hechos, entre la mentira y la verdad. Este es el verdadero trabajo de quien pretenda hacer investigación histórica de manera honesta: despejar la bruma para establecer los verdaderos contornos de las cosas, separar el mito y la leyenda para establecer los hechos, ser como un detective que analiza el contexto y sus detalles para establecer cómo sucedieron los eventos.

Hay un reconocimiento de que el oficio de la historia consiste en una lucha para establecer qué es mentira y qué es verdad, en la muy conocida afirmación: “la historia la escriben los vencedores”. Esa frase es completamente cierta, las historias oficiales las hacen los ganadores, las clases dominantes. Las historias oficiales se convierten en parte del instrumental ideológico con el cual el Estado y la clase que lo dirige controlan la mente de los dominados (hegemonía cultural, al decir de Gramsci; o violencia simbólica, al decir de Bourdieu).

Cada profesional de la historia puede

elegir entre ser agente al servicio de la clase dominante, lo cual le puede ser útil si pretende escalar socialmente; o luchar por establecer la verdad histórica, y visibilizar los hechos que realmente acontecieron, como única vía que sirve a la liberación de los pueblos. “La verdad os hará libres” (Veritas vos liberabit) (Evangelio de San Juan, versículo 8:32).

B. Contextualizar

Recientemente he escuchado que no debemos realizar un análisis crítico de la actuación de los “próceres de 1903”, porque hay que “contextualizar” sus circunstancias para comprenderlos y de esa forma encontraremos que sus actos son excusables porque es lo que podían hacer en aquel momento histórico. Usado de esa manera el concepto contextualizar equivale a “justificar”, pero esa no es la acepción correcta del término.

“Contextualizar” consiste en “poner en contexto”, es decir, hacer visibles todas las circunstancias que rodean una situación o acontecimiento. Lo cual implica “problematizar”, complejizar, que es lo contrario de “simplificar”, que es lo que hacen quienes pretenden apoyar la “leyenda dorada” de la separación de Colombia, para poder justificar lo sucedido.

Los apologistas del 3 de noviembre hacen un reduccionismo o simplificación de los hechos para señalar que “los panameños” queríamos separarnos de Colombia porque “los colombianos”

nos tenían “olvidados” y no “construyeron ni un puente” (Eusebio A. Morales), por eso aprovechamos el “apoyo” de Estados Unidos para separarnos de ese país, todo ello dirigido por un puñado de próceres que recibieron el respaldo de la nación. Eso no es contextualizar, sino todo lo contrario, la leyenda dorada pinta un cuento idílico de buenos y malos para hacer una historia que sirve de propaganda a la clase dominante panameña.

Contextualizar es preguntarse: ¿Todos los panameños apoyaban la separación o había posiciones contradictorias? ¿Cómo se alineó la gente en ese momento en función de la pertenencia de clase o filiación política? ¿Quiénes eran los llamados “próceres”, social y políticamente hablando? ¿Qué factor jugaba Estados Unidos, cuáles eran los intereses de esta potencia capitalista emergente en el acontecimiento? ¿Y el Gobierno de Colombia qué actitud tomó y por qué? ¿Qué relación tenían los líderes liberales y conservadores panameños con sus homólogos colombianos? ¿Panamá y Colombia eran dos naciones distintas y contrapuestas? ¿Qué debemos entender por el concepto “nación”? ¿En verdad fueron separatistas las actas del siglo XIX o expresaron otro tipo de conflictos políticos?

A esas preguntas respondemos en nuestro ensayo “El mito de los próceres”, y no lo hacemos con nuestra opinión, sino aportando evidencia documental abundante.

C. Historicismo como determinismo geográfico

El historicismo, que es un derivado extremo de la filosofía de la historia hegeliana, entendido como una perspectiva teórica, pretende que la historia esté guiada por un objetivo que se debe cumplir, una teleología, como si fuera un designio divino escrito en alguna parte. El historicismo es muy utilizado como una justificación de 1903.

En Panamá ese historicismo está asociado a un determinismo geográfico, según el cual al ser este territorio un istmo entre dos mares está marcada su “vocación histórica” por el comercio y al servicio de estos comerciantes. Para esa perspectiva historicista y determinista la historia de la “nación panameña” está asociada al cumplimiento de ese destino: servir al comercio mundial.

Todo lo que en el pasado implique la ejecución de ese designio está justificado. Todo lo que se le oponga está mal y debe ser rechazado. Los ejecutores de ese destino, la clase comerciante, son los “padres de la patria”, empezando por Vasco Núñez de Balboa, el “descubridor del Mar del Sur”, y quienes se le han opuesto han servido a intereses antinacionales, según esa teoría tan extendida.

Con base a este criterio se ha impuesto un modelo económico, o formación económica social, denominada “transitismo”. Esa historia basada

en el determinismo geográfico es la justificación del transitismo a ultranza, el cual ha impuesto una estructura económica y social débil, con escaso desarrollo agrícola e industrial, con un país supeditado a intereses foráneos (“Pro Mundi Beneficio”), no solo comercialmente, sino también políticamente, en fin, un Estado nacional dependiente y semicolonial.

Esa perspectiva historicista y determinista omite que, al igual que hoy, existieron sectores sociales y políticos contrapuestos al transitismo y con otros proyectos sociales. Por ejemplo, en 1821, los cabildos de La Villa y Natá, que proclamaron la independencia de España y se dispusieron a enfrentar con las armas al cabildo de los comerciantes de Panamá, que seguía supeditado al proyecto colonial de la monarquía. O en 1860-61, la guerra civil que enfrentó al arrabal de Santa Ana dirigido por el liberal Buenaventura Correoso contra el oligarca conservador apoyado por los mercaderes de San Felipe y los terratenientes de Veraguas, Santiago de la Guardia. También en 1903 se expresó otro proyecto alternativo al transitismo de los próceres, el proyecto liberal de Belisario Porras expresado en su ensayo “La venta del Istmo”, a mediados de 1903.

D. La nación como mito

La “unidad nacional” no ha existido nunca, en ninguna parte, lo cual incluye a Panamá, en 1903. Nunca ha existido en la historia un Estado, estado

nacional o país, en el que todos sus habitantes estén completamente unidos sin fisuras. Esto sucede porque la “nación”, entendida como “identidad”, es una construcción ideológica al servicio de las clases dominantes de todos los países fomentada por una actividad político-ideológica particular, que se denomina nacionalismo.

La “nación” es un concepto complejo, con al menos dos acepciones actuales: nación como sinónimo de Estado, es decir, un territorio con una población dirigida por un gobierno soberano; y la nación-cultura, o sea, entendida como identidad étnico cultural, basada en un “pueblo” con una historia común, unas tradiciones y una misma lengua.

Los Estados nacionales o naciones estado, no son homogéneos y están compuestos por habitantes con múltiples etnicidades y culturas. Las pretendidas naciones culturales no existen en estado puro en ninguna parte, salvo en la imaginación de los nacionalistas y chauvinistas. Pero en esta última concepción, que es la que se ha puesto de moda desde el siglo XIX, la nación en realidad es una construcción ideológica, es lo que Benedict Anderson denomina “comunidad imaginada”.

En palabras de Eric Hobsbawm: “... los criterios que se usan con este propósito -la lengua, la etnicidad o lo que sea- son también borrosos, cambiantes y ambiguos, y tan inútiles como el viajero se orienta con las formas de las nubes, son inútiles comparadas con los

accidentes del terreno”. Ernest Renan diría: “Así la esencia de una nación consiste en que todos los individuos tengan muchas cosas en común, y también en que todos hayan olvidado muchas cosas”.

Lo que se cree tener en común, como lo que se olvida (por ejemplo, que fuimos colombianos) no es producto de la casualidad, sino una construcción ideológica hecha desde el poder, manipulando la historia, la educación, la propaganda y como se adoctrina con ella a la ciudadanía, para cohesionar las conciencias en torno a un objetivo político (hegemonía cultural, en palabras de Antonio Gramsci).

La nación moderna y el nacionalismo son un producto del sistema capitalista, junto con conceptos como ciudadanía y pueblo. Lo que sucede es que, superada la fase “teológica”, al decir de Augusto Comte, en que la legitimidad política se alcanzaba por la vía religiosa, justificando el uso del poder en nombre de la voluntad de Dios o de la iglesia, ahora se apela a la manipulada identidad nacional para alcanzar la legitimidad de los que mandan, quienes alegan que lo hacen por “la voluntad popular”, o de la nación.

Si se observa la “nación” o el estado nacional con un lente, como quien utiliza un microscopio para ver las estructuras de la materia, encuentra que está dividida en estructuras contrapuestas: las clases sociales, los grupos de interés, los partidos políticos, grupos étnicos y multiplicidad de identidades.

No se trata de negar la existencia de elementos étnico - culturales comunes a una población, como: lengua, folklore, costumbres, modas, etc. Pero esos elementos pueden ser tan amplios como Hispanoamérica (lo que nos une a Colombia) y tan excluyentes como la población afrocaribeña de habla inglesa que emigró a Panamá durante la construcción del canal y que fue excluida del “ideario panameñista” por Arnulfo Arias.

De manera que si alguien dice que en 1903 los “próceres” actuaron en defensa de los intereses de la “nación panameña” falsifica los hechos, porque en realidad se trataba de los intereses de unos pocos disfrazados del interés general.

E. El anacronismo

Otro error habitual entre quienes reflexionan sobre los acontecimientos de la historia es el anacronismo, que consiste, entre otras cosas, en trasladar al pasado valores y formas de pensar del presente. En el caso que nos ocupa, el anacronismo se produce cuando se habla de los habitantes del istmo de Panamá en todo tiempo pasado como “los panameños”. Usada de esta manera la expresión “los panameños” se convierte en un eufemismo para nombrar a la “nación panameña” sin hacerlo, porque podría ser fácilmente cuestionable la existencia de tal entidad antes de 1903, al menos.

Este anacronismo es una forma de hacer trampa, transformando un

hecho real, la gente que habitaba el istmo de Panamá en tiempos pasados, llamándolos “panameños” se les convierte en sinónimos de la “nación panameña”, que es una entidad surgida con posterioridad a 1903.

Por ejemplo, cuando se dice que en 1821 “los panameños” nos independizamos de España, “sin ayuda de Simón Bolívar”, y nos adherimos “voluntariamente” a la Gran Colombia. Pero resulta que asignar la identidad de “los panameños” es un anacronismo, puesto que la denominación oficial del territorio y sus habitantes era: provincias del istmo, adscritas política y administrativamente al Virreinato de Nueva Granada, cuya capital era Santa Fe de Bogotá. Genéricamente se decía “el istmo”, antes de 1821, y durante buena parte del siglo XIX, para referirse a dos provincias con sus particularismos e intereses contrapuestos: Veraguas y Panamá. Panameños eran los habitantes de la ciudad de Panamá y en todo caso a la zona de tránsito.

La expresión “los panameños” omite que, hasta 1821, los criollos, como clase dirigente, se identificaban como “españoles de América”. Esa expresión falsea el contexto de la independencia, porque nadie habló por todos los habitantes del istmo, sino que cada cabildo hizo sus propios pronunciamientos apelando a los demás. Además, estaban confrontados La Villa y Panamá, hasta el 28 de noviembre. Tampoco existía alguna

entidad que hablara, ni por una nación que no existía, ni denominara a todos los habitantes y con la cual ellos se sentían identificados. Entre tantas otras cosas que borra esa expresión, está el hecho de que tanto en el Acta del 10 de noviembre, como en la del 28 de noviembre se reconoce a Colombia como el Estado al que naturalmente pertenecían los habitantes del istmo.

En 1903, usar genéricamente la expresión “los panameños” pasa por alto detalles como: que el pintor istmeño, Sebastián Villalaz, pintó un cuadro, en 1902, referido a la Guerra de los Mil Días y que tituló “Colombia asesinada”, no “Panamá asesinada”, lo cual habla sobre su “identidad nacional”, que Belisario Porras en su ensayo “La venta del istmo” (no “la venta de Panamá”) se identifica como colombiano; al igual que el senador istmeño Juan B. Pérez y Soto, etc.

Hay que tener cuidado con el uso de generalizaciones como “los panameños” hacia el pasado. Hay que preguntarse si esa era la identidad utilizada en la época, puesto que las identidades son cambiantes, no estáticas. En segundo lugar, si el concepto denomina un localismo o es un eufemismo por nación. Porque, por ejemplo, es evidente que se puede ser chiricano, sin que eso implique un proyecto de estado nacional separado de Panamá. Igual sucedía con el istmo de Panamá y el Estado colombiano durante el siglo XIX.

Bibliografía

1. Anderson, Benedict. **Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo.** Fondo de Cultura Económica. México, D. F. 1993.

2. Araúz, Celestino A. y Pizzurno, Patricia. **Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989).** Manfer, S.A. Panamá. 1996.

3. Beluche, Olmedo. **El mito de los próceres. La verdadera historia de la separación de Panamá de Colombia.** Segunda edición revisada y ampliada. Antónima. Bogotá, Colombia. 2021.

4. Hobsbawm, Eric. **Naciones y nacionalismo desde 1780.** Crítica. Barcelona. 2013.

5. Terán, Oscar. **Del Tratado Herrán-Hay al Tratado Hay-Bunau Varilla. Historia crítica del atraco yanqui, mal llamado en Colombia la pérdida de Panamá y en Panamá nuestra independencia de Colombia.** Valencia Editores. Bogotá. 1976.

EL DAÑO COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DE LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

Por: Kitzy K. Santamaría Jackson

Licenciada en Derecho y Ciencias Políticas, Asesora legal de la Asamblea Nacional.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene como objetivo determinar la relación entre la responsabilidad y el daño. En primer lugar, se toman en cuenta las principales nociones relativas a la responsabilidad, para después abordar lo relacionado con la responsabilidad extracontractual. Definidos estos términos, se hace un estudio sobre la caracterización del daño, partiendo de los principales elementos tomados en cuenta por la Corte Suprema de Justicia, y se analizan los tipos de daño, destacando el daño emergente y el lucro cesante.

1.LA RESPONSABILIDAD

La responsabilidad es una de las figuras jurídicas que más ha evolucionado y se ha desarrollado durante los últimos tiempos en el campo del Derecho, pues son muchas las definiciones que se han contemplado con respecto a esta institución jurídica.

La palabra “responder” es un verbo de raíz latina (“responderé”) que

tiene muchos significados, de los que nos interesan particularmente dos definiciones que ofrece la R.A.E., la primera según la cual, responder es “Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal” y la otra acepción, “Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente” (Real Academia de la Lengua Española, 2019). Ambas pueden ser subsumidas, en sentido jurídico, con la que refiere Bustamante Alsina, cuando dice que “responder es dar uno cuenta de sus actos” (López Herrera, 1998).

Existe entonces, responsabilidad en todos los casos en que una persona queda obligada a reparar un daño sufrido por otra. De forma general, la responsabilidad es definida como la obligación de asumir las consecuencias patrimoniales y extrapatrimoniales de un hecho, acto o conducta (Pianol, y otros, 1936 pág. 664).

2.LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

La actividad de la Administración puede generar riesgos y, por tanto, daños sobre los particulares. Para cubrir esos daños residuales

de la acción administrativa, no deliberadamente procurados, pero inevitables, se configura un principio de responsabilidad patrimonial de la Administración.

La exigencia de responsabilidad de la Administración pública no es sino una aplicación de las consecuencias del Estado de Derecho que impone la sumisión de la Administración al ordenamiento jurídico como cualquier otro sujeto de Derecho y constituye uno de los pilares fundamentales en la construcción del Derecho Administrativo como un derecho garantizador.

Al referirnos a la “responsabilidad” del Estado debemos considerar, en sentido amplio, que ella existirá porque una persona que ha sufrido un daño (material o moral) causado directamente por el Estado, deba ser indemnizada por él. No existe ninguna regla general que determine cuáles son concretamente las condiciones para que esa responsabilidad exista, pues ello depende del caso que se está considerando: En algunos casos se exigirá que la conducta dañosa sea culpable, y en otros no; por fin, en algunos casos deberá existir el daño apreciable en dinero, mientras que en otros será indemnizable el daño meramente moral.

3. TIPOS DE RESPONSABILIDAD

La doctrina divide la responsabilidad, según la fuente de donde provenga, esto es, responsabilidad contractual y

extracontractual. La responsabilidad contractual ha sido definida por la doctrina como aquella que resulta de la inejecución o ejecución imperfecta o tardía de una obligación estipulada en un contrato válido (Tamayo, 2005 pág. 22) y a su vez la responsabilidad extracontractual, también denominada aquiliana, no se origina en el incumplimiento de una obligación contractual sino en un hecho jurídico.

Agustín Gordillo nos recalca que “la responsabilidad extracontractual, es decir, aquella que surge no de la violación de una obligación contractualmente (de mutuo acuerdo) contraída —la que corresponde estudiar al referirse a los contratos administrativos— sino de una conducta cualquiera de los órganos del Estado no referida a un acuerdo previo de voluntades con el sujeto damnificado.”

En Panamá, encontramos en nuestro Código Civil la referencia de las obligaciones nacidas de los contratos en el artículo 974, el cual según la Ley 22 de 2006, texto único sobre contrataciones públicas, es fuente de derecho, al llenar los vacíos que podamos encontrar en la Ley. Mientras que en la responsabilidad extracontractual es la que surge ante el incumplimiento del deber genérico de no dañar a los demás, el cual se nos ha impuesto a fin de una convivencia pacífica en cualquier sociedad, tal como lo dispone el artículo 1644 del Código Civil.

En Panamá, la responsabilidad extracontractual del Estado tiene fundamento legal y constitucional. Así lo expuso esta Sala en Sentencia de 24 de mayo de 2010, 2 de febrero de 2009 y 2 de junio de 2003, que en lo pertinente dice:

“Para resolver, es claro que el fundamento de la responsabilidad extracontractual del Estado en nuestra legislación se deriva de lo que está contenido en los artículos 1644 y 1645 del Código Civil, y con la modificación de la que este último fue objeto mediante la Ley 18 de 31 de julio de 1992, importante resulta señalar que está expresamente contemplada al prever “la responsabilidad directa del Estado” cuando el daño es causado por conducto del funcionario a quien propiamente corresponde la gestión practicada dentro del ejercicio de sus funciones. Sobre la responsabilidad extracontractual del Estado, la Sala ha conceptualizado que tiene claro fundamento en las normas de la Constitución Nacional, que en nuestro medio están previstas en el Título III de los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo 1º, sobre las Garantías Fundamentales, específicamente los artículos 17 y 18. Así vemos que en el artículo 17 de la Constitución Nacional se instituye la concepción social de los fines del Estado, al preverse que “las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vidas, honra y bienes a los nacionales donde quiera que se encuentren y

a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción ...”. Por su parte, el artículo 18 de la Constitución Nacional prevé el principio de la responsabilidad personal de los funcionarios públicos por infracción a la Constitución o de la Ley o por extralimitación de funciones en el ejercicio de ésta. Dicha responsabilidad extracontractual tiene, pues, un fundamento de derecho público, postura que ha sido también la mantenida por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado en Colombia en relación con el artículo 16 de la Constitución de 1886 de ese país, norma que es el antecedente del artículo 17 de nuestra Constitución. (Cfr. Ureta Manuel S., “El Fundamento Constitucional de la Responsabilidad Extracontractual del Estado”, en la responsabilidad de la Administración pública en Colombia, España, Francia e Italia, autores varios, Universidad Externado de Colombia, 1986, págs. 163 a 181).”

La Sala estima oportuno reiterar que en la doctrina, autores como Roberto Dromi se inclinan en ese sentido y además sostienen que, “la responsabilidad del Estado existe sea que los agentes estatales actúen con o sin culpa y aunque nazca de un acto legítimo, pues su antijuricidad surgirá de su vulneración a la Constitución... que protege a los habitantes contra cualquier daño injustamente inferidos a sus derechos individuales...con esto se abre el camino a una concepción objetiva de la antijuricidad poniendo de relieve los elementos daños e

injusticia por encima del concepto clásico de culpa...” También destaca que la jurisprudencia admite la responsabilidad del Estado, pero siempre tomando en cuenta la relación causal a fin de determinarla. (Derecho Administrativo, 7 Edición actualizada, Buenos Aires, 1998, págs. 816-817 y 836). En esa misma línea de pensamiento Gilberto Martínez Rave enfatiza que la responsabilidad extracontractual objetiva por parte del Estado tiene por finalidad “restablecer el equilibrio económico roto cuando se lesiona un patrimonio particular por parte de la Administración pública...” (La Responsabilidad Civil Extracontractual, 10° Edición, Editorial Temis, S. A., Colombia 1998, Pág. 363).

Las principales diferencias entre la responsabilidad contractual y extracontractual son las siguientes:

1. La carga de la prueba en el caso de la responsabilidad extracontractual recae sobre la víctima del daño demostrar tanto el daño como el responsable, mientras que en la responsabilidad contractual se presume el incumplimiento o atraso como el autor del daño.

2. El nexo causal en la responsabilidad extracontractual hay que demostrar su existencia como el autor, mientras que en la responsabilidad contractual el vínculo está demostrado con anterioridad mediante el contrato.

3. La culpa en la responsabilidad contractual es presumible, ya que basta y sobra con demostrar el incumplimiento o daño, mientras que en la responsabilidad extracontractual recae en el administrado demostrar la acción u omisión culposa del funcionario dentro del cumplimiento de sus funciones.

4. En cuanto a las limitaciones, la responsabilidad contractual puede ser limitada mediante una cláusula limitadora de la responsabilidad (cláusula penal, por ejemplo), si bien existen excepciones. En el ámbito de la responsabilidad extracontractual no existen las cláusulas de exoneración de la responsabilidad porque no existe contrato.

5. En cuanto al afectado, cuando la víctima del daño es el Estado, estamos ante un incumplimiento contractual, ya que el afectado por la omisión en los deberes del servidor público es el mismo, mientras que cuando la víctima del daño es un tercero, estamos ante responsabilidad extracontractual, ya que no existe ninguna relación jurídica.

4. ELEMENTOS DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Para distinguir si estamos ante la responsabilidad extracontractual del Estado, según la sentencia del 4 de septiembre de 1992, del Primer Tribunal Superior de Justicia, es necesario describir los elementos que la conforman, los cuales usualmente

han sido la culpa, el daño y la relación de causalidad, y que se encuentran claramente definidos en el artículo 1644 de nuestro Código Civil que a continuación se transcribe:

“Artículo 1644. El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado. Si la acción u omisión fuera imputable a dos o más personas, cada una de ellas será solidariamente responsable por los perjuicios causados.”

A su vez, mediante sentencia de 24 de mayo de 2010 y 20 de noviembre de 2009, al conceptuar sobre el sentido y alcance del artículo 1644 del Código Civil en particular, el Tribunal señaló que para que se configure el mal funcionamiento del servicio público deben acreditarse los siguientes elementos:

1. La existencia de una conducta culposa o negligente.
2. La presencia de un daño directo, cierto y susceptible de ser cuantificado; y
3. La demostración del nexo de causalidad entre el resultado dañoso y la conducta del agente provocador del evento.

5. EL DAÑO COMO ELEMENTO FUNDAMENTAL DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Ahora entraremos en el punto más importante de este artículo, “El Daño”. El daño ha de entenderse como la lesión definitiva a un derecho o a un interés jurídicamente tutelado de una persona. Es la lesión a un interés jurídicamente protegido. Sin daño o perjuicio no hay responsabilidad civil, puesto que el objetivo primordial de ésta es precisamente la indemnización o resarcimiento del daño causado.

Si admitimos que la inactividad o conducta omisiva de la Administración constituye una fuente de responsabilidad por el funcionamiento anormal de los servicios públicos, para su determinación no es posible prescindir de la idea de culpabilidad de la Administración. La premisa de la que ha de partir necesariamente el análisis del nexo causal es el reconocimiento de la absoluta imposibilidad física de que un “no hecho” (inactividad) tenga poder eficiente para causar un efecto (daño) empírico.

Para que el daño pueda ser indemnizado debe reunir una serie de requisitos:

- Ha de ser cierto, en su existencia y su cuantía;
- Debe acreditar el incumplimiento de una obligación porque el

incumplimiento no lleva consigo en todos los supuestos la producción del daño;

- ▶La apariencia de daño, de su existencia y de su alcance. Cuestión reservada al libre arbitrio del tribunal sentenciador, cuyo fallo solo puede combatirse en casación cuando concurra un error material o jurídico en la valoración.

Además, los supuestos para que los daños sean indemnizados por la Administración pública, deben ser los que a continuación detallamos:

- ▶En la evaluación del daño se han de tomar en cuenta todas las repercusiones que este tenga en el patrimonio del perjudicado.
- ▶Han de indemnizarse todo lo que una persona sufra en relación con o a consecuencia del hecho del cual responde el agente.
- ▶El hecho total es el que ha de indemnizarse sin consideración a la magnitud de la culpa del agente o a las causas que hayan cooperado a la realización del daño. Es un principio limitado en el caso de concurrencia de culpa del perjudicado y en los supuestos de limitación de responsabilidad por daños a ciertas sumas máximas en caso de responsabilidad por riesgo.

▶La indemnización no podrá ser nunca excusa para el enriquecimiento ilícito del perjudicado.

El daño puede ser actual o futuro; patrimonial o moral, y deberá comprender el daño emergente y el lucro cesante, esto es el menoscabo efectivo causado y la ganancia que con él se ha dejado de obtener.

En el caso del daño moral, la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ha entrado a definir e inclusive resarcir este como parte del daño que en ocasiones sucede, cuando hay prestación negligente de los servicios públicos. En ese sentido, el magistrado Cecilio Cedalise Riquelme, mediante fallo del dos (2) de febrero de 2016, dentro del proceso contencioso administrativo interpuesto por el licenciado Jaime Franco Pérez en representación de Dilta Moreno de Rodríguez y Francisco Rodríguez Ledezma, para que se condene a la Policía Nacional (el Estado Panameño), al pago de ciento setenta y cinco mil ciento setenta y tres balboas con noventa y dos centésimos (b/.175,173.92), en concepto de daños y perjuicios, morales y materiales, causados por la prestación defectuosa de un servicio público, ha entrado a definir las condiciones del daño moral para que nuestra más alta corporación de justicia lo pueda reconocer, para ello, citaremos un extracto del fallo a continuación:

“El daño moral es de índole netamente subjetiva y su fundamento se centra en la propia naturaleza afectiva del ser humano, de manera que puede decirse que tal daño se produce siempre en un hecho externo que afecta la integridad moral del individuo y por lo tanto la apreciación de este debe considerarse entregada al juez, pues dada su índole es inconcuso que no puede y no requiere ser acreditado. Esta categoría abarca aquellos perjuicios que afectan el aspecto personal o emotivo, derivados de la violación de los derechos inherentes a la personalidad, como lo son el honor, la reputación, la fama, el decoro, la dignidad, la vida, la intimidad, entre otros, y la describe el Código Civil en el ya citado artículo 1644-A. La enunciada excerta establece como regla para fijar el monto indemnizatorio, que el juzgador considere los factores descritos, los cuales recaen en la naturaleza del derecho lesionado, el grado de responsabilidad del sujeto generador del daño, la situación económica del responsable y de la víctima, así como las demás circunstancias relativas al perjuicio reclamado. Estos factores constituyen una herramienta de ayuda para la formación del criterio del juez, el cual debe basarse esencialmente en el principio de la sana crítica; fundamentándose en la existencia de una lesión o daño que grave dentro de los aspectos supracitados, pues entorno a este apartado gira la razón de ser de la responsabilidad.

La jurisprudencia de la Corte ha

señalado que para determinar el monto indemnizatorio por daño moral debe hacerse de conformidad con las pruebas aportadas por el damnificado. No obstante, reconoce también que, a falta de elementos que ayuden a precisar el monto de reparación, el Tribunal puede de forma discrecional, razonable y fundada, adentrarse a su fijación tomando en cuenta aquellos factores o elementos que consten en autos. (Sentencia de 19 de agosto de 2008).

Sobre este tema el ex magistrado de la Corte Suprema de Justicia, lastimosamente ya fallecido Doctor Eligio A. Salas, en su ponencia titulada “Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia sobre Daño Moral”, señaló lo siguiente:

“ ...

En cuanto a la reparación del daño se indica: “..... En la reparación del daño moral se conjugan o sintetizan la naturaleza resarcitoria que para la víctima tiene la reparación, con la naturaleza sancionatoria que con respecto del ofensor le impone a este el deber de reparar las consecuencias del acto ilícito del cual es responsable. También es cierto que la reparación del agravio o daño moral debe guardar relación con la magnitud del perjuicio, el dolor o la afección que haya causado, sin dejar de tomar en consideración el factor subjetivo que pudo haberle servido de inspiración al infractor cuando cometió el ilícito. Son esos los factores recogidos por

el artículo 1644 A del Código Civil cuando señala:

“El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso”

Encontrar una adecuada proporción o equivalencia entre la reparación y el daño tratándose de la afectación de bienes extrapatrimoniales ofrece, como es natural, serias dificultades y exige del juzgador poner en juego sus facultades discrecionales de la manera más seria y prudente posible. Para, comenzar se debe considerar la gravedad objetiva de la ofensa y la extensión palpable del agravio. En ese sentido no puede pasar inadvertido que en el presente caso la difamación alcanzó niveles nacionales de divulgación, hasta el punto de que no es extraño ni exagerado pensar que las acusaciones hechas contra el demandante continúan siendo hoy consideradas por muchas personas como ciertas y verdaderas.” (Lo resaltado es de la Sala)”

6.LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DEFICIENTE QUE ES CAUSANTE DEL DAÑO

Luis Rodrigo Vargas Gil en su obra Responsabilidad Patrimonial del Estado, Instrumento Eficaz de Justicia, señala que el motivo para atribuir un resultado lesivo al Estado y la

consecuente obligación de indemnizar es el que la actividad en virtud de la cual se ocasiona, sea calificada como una “actividad administrativa irregular”.

También manifiesta dicho autor que, “por lo que respecta a la irregularidad, estriba en que sin soporte jurídico se genere un daño. Así una actividad administrativa resulta irregular, según la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, de los Estados Unidos Mexicanos, en la medida en que se concibe un daño sin fundamento legal o causa jurídica para legitimarlo. De esta manera, si el particular sustenta debidamente que sufrió un daño que jurídicamente no debía soportar, no necesitará comprobar adicionalmente el quebrantamiento de norma específica.”

Por lo tanto, ahora procederemos a analizar, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, qué tipo de actividad administrativa irregular se reconoce para que el Estado pueda indemnizar a aquel particular que sufrió un daño; es por ello que analizaremos a continuación los numerales 8, 9 y 10 del artículo 97 del Código Judicial:

“8. De las indemnizaciones de que deban responder personalmente los funcionarios del Estado, y de las restantes entidades públicas, por razón de daños o perjuicios causados por actos que esta misma Sala reforme o anule;” (el subrayado es nuestro).

En este sentido, responderá patrimonialmente cuando sea un acto administrativo el que cause el daño y que dicho acto administrativo sea declarado nulo o ilegal por la Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, siendo la prejudicialidad un requisito indispensable para solicitar la indemnización, de que trata el presente numeral.

En ese mismo sentido, es necesario hacer referencia a la distinción que el autor Heriberto Araúz en su obra *Curso de Derecho Procesal Administrativo* hace del acto administrativo, hecho administrativo, operación administrativa y omisión administrativa, para conocer sobre cuál situación recae la responsabilidad administrativa.

Indica este autor que los actos administrativos “son las manifestaciones de voluntad de la administración tendientes a modificar el ordenamiento jurídico, es decir, a producir efectos jurídicos”.

En cambio, los hechos administrativos “son los fenómenos, acontecimientos o situaciones que se producen independientemente de la voluntad de la administración, pero que producen efectos jurídicos respecto de ella.”

Mientras que las operaciones administrativas “son los fenómenos jurídicos que consisten en la unión de una decisión de la administración con su ejecución práctica, lo que constituye o se considera como una sola actuación de la administración.”

Al contrario, las omisiones administrativas “son las abstenciones de la administración que producen efectos jurídicos respecto de ellas.”

Agustín Gordillo, en su obra, “*Derecho Administrativo de la Economía*”, tratando de hacer la distinción entre hecho administrativo y acto administrativo señala que “si se advierte que un hecho administrativo puede ser seguido de un acto que lo ratifica, y que la distinción entre acto y hecho administrativo depende nada más que de la forma en que la voluntad administrativa se exterioriza; si se tiene presente entonces que la actuación de un órgano administrativo necesariamente se traduce alternativamente en actos y hechos, en forma sumamente entrelazada y sin que pueda en modo alguno señalarse una predominancia de los unos sobre los otros, menos aún podrá decirse que solo los actos son del órgano en cuanto tal y por lo tanto del Estado, pero no los hechos que concomitantemente realiza.

Concluimos, entonces, en que el derecho administrativo positivo, tanto los actos como los hechos realizados por un órgano administrativo en el ejercicio de sus funciones son imputables al Estado y generan eventualmente su responsabilidad directa.”

“9. De las indemnizaciones por razón de la responsabilidad del Estado y de las restantes entidades públicas, en virtud de daños o perjuicios

que originen las infracciones en que incurra en el ejercicio de sus funciones o con pretexto de ejercerlas cualquier funcionario o entidad que haya proferido el acto administrativo impugnado;” (el subrayado es nuestro).

En este caso la causa del daño si bien es cierto lo es un acto administrativo, este adolecía de defectos que provocaban su anulabilidad, como por ejemplo, falta de competencia, faltas al debido proceso, etc., del cual también es necesario contar con el requisito indispensable de prejudicialidad.

En ese sentido, nuestra Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo ha señalado, dentro de la Demanda Contencioso Administrativa de Indemnización por daños y perjuicios, interpuesta por el licenciado Raúl Vinda, en representación de Edgar Enrique Rivera Núñez, del veintiuno (21) de noviembre de dos mil catorce (2014), mediante la cual el magistrado ponente Víctor L. Benavides, señala la necesidad de la prejudicialidad cuando se fundamenta una demanda contenciosa administrativa bajo el numeral 9 del artículo 97 del Código Judicial, para lo cual nos permitimos citar un extracto de este:

“... las actuaciones administrativas que fundamentan el hecho que la parte alega como dañoso, se encuentran en firme, ejecutoriadas y gozando de presunción de legalidad, y sin impugnación alguna. En este contexto, el artículo 97, numeral 9, fundamento de la demanda actual, cuando consigna

el supuesto de responsabilidad del Estado y las restantes entidades públicas por las actuaciones de sus funcionarios, hace alusión a “que haya proferido el acto administrativo impugnado”, lo que presupone una condición previa, consistente en la impugnación de un acto administrativo que no ha sido anulado o reformado o la ilegitimación del acto; situación que no se ha producido en el presente caso.

Dentro de este escenario jurídico, cabe advertir que las leyes establecen distintas acciones para que una persona pueda tutelar sus derechos, tanto en la vía administrativa como en la vía judicial, por lo que debe haber congruencia entre el tipo de acción y el derecho susceptible de tutela. En el caso de los derechos subjetivos, la Ley 135 de 1943 contempla para la reclamación de dichos derechos, la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción, la cual debe ser ejercida luego del agotamiento efectivo de la vía gubernativa, para darle a la Administración la oportunidad de enmendar los errores en los que haya podido incurrir.”

“10. De las indemnizaciones de que sean responsables directos el Estado y las restantes entidades públicas, por el mal funcionamiento de los servicios públicos a ellos adscritos;” (el subrayado es nuestro).

Luis Rodrigo Vargas Gil en la obra citada anteriormente, señala que:

“En términos de responsabilidad patrimonial, la expresión “servicio público” es utilizada en un sentido lato o común, es decir, no en su acepción técnica jurídica que es empleada por el Derecho Administrativo para referirse a aquella actividad cuya finalidad es intentar atender y resolver (de forma directa, regular y continua), necesidades específicas (materiales o culturales) de grupos determinados de personas (colectividades), mediante operaciones concretas e individualizadas.

La expresión “servicio público”, entonces, obedece a la misma acepción que se adopta en otros sistemas de responsabilidad patrimonial, es decir, a toda actuación (ya sea por acción u omisión) que desempeñe el poder público, a partir de sus potestades o incluso fuera de ellas, llevada a cabo de manera formal o meramente material, sea que se pueda o no acreditar a un servidor público en concreto, pero que tenga efectos directos hacia el particular. Por muy general que resulte esta descripción, es bastante asertiva respecto de la amplitud que pretende abarcar la responsabilidad patrimonial en este régimen, ya que para imputar el resultado lesivo, únicamente basta (en este aspecto) que la actuación que ocasionó dicho daño antijurídico provenga de un ente público, sea que esta consista en un acto administrativo, en una operación material, o en una inactividad cuando existe el deber de actuar.”

El autor Fauzi Hamdán Amad, en su ensayo “Elementos y Caracteres propios del Servicio Público y su Ubicación dentro del Derecho Positivo Mexicano” nos señala que hay cuatro caracteres fundamentales que deben tener los servicios públicos y son los siguientes:

a. La continuidad, la cual “constituye quizá el carácter más acentuado del servicio público, y ello significa que la prestación no puede interrumpirse ni suspenderse por haberse establecido a favor de la colectividad. Paralizar los servicios públicos puede ocasionar graves daños a la colectividad y, a nuestro juicio, debe sancionarse severamente todo acto tendiente a su interrupción total o parcial.”

b. La regularidad, la cual “se refiere a que el servicio se preste en forma correcta y de acuerdo con la reglamentación vigente”.

c. La igualdad, ya que “el servicio debe prestarse en igualdad de condiciones, sin que obste que se puedan establecer diversas categorías de usuarios, manteniéndose en estricta igualdad a todos aquellos que estén en determinada categoría.”

d. La generalidad, “es decir que es para todos y no solo para determinadas personas. Dicho principio se vincula intensamente con el de igualdad o uniformidad, ya que los servicios tienen derecho a usarlo todos los habitantes que cumplan o satisfagan los requisitos que la ley del servicio

imponga en cada caso para su otorgamiento o prestación.”

Ahora bien, la doctrina antes citada resulta cual carta romántica a nuestros oídos, porque la calidad del servicio público en la República de Panamá, dista de ser regular y continua. Por ejemplo, somos víctimas continuamente de los daños que sufren nuestros vehículos por el mal estado de las calles. Adicionalmente, con frecuencia vemos interrumpido el servicio de agua potable por daños en las plantas potabilizadoras, que, en muchas ocasiones, se producen por la falta de mantenimiento a sus equipos.

En el caso de la telefonía fija, las interrupciones masivas en el servicio, cuando la interrupción del servicio es imputable al concesionario, conllevan un descuento en la facturación de ese mes; mientras que cuando hay interrupciones en el suministro de agua potable, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAAN) no realiza ningún descuento en la facturación debido a la interrupción del servicio público.

De todas maneras, este tipo de discusiones doctrinales sirven para comparar lo que debería ser versus lo que tenemos, y en ese sentido promueve el debate para generar nuevas soluciones al respecto o formas de reparar el daño causado a la colectividad.

En resumen, debemos tener en cuenta que el daño debe revestir la

característica de ser antijurídico. En este sentido, el daño solo adquirirá el carácter de antijurídico y en consecuencia será indemnizable, si cumple una serie de requisitos como lo son, el de ser personal, cierto y directo.

Ahora bien, los elementos constitutivos del daño son: (1) la certeza del daño; (2) el carácter personal, y (3) directo. El carácter cierto, como elemento constitutivo del daño se ha planteado por la doctrina tanto colombiana como francesa, como aquel perjuicio actual o futuro, a diferencia del eventual. En efecto, el Consejo de Estado, ha manifestado que para que el daño pueda ser reparado debe ser cierto, esto es, no un daño genérico o hipotético sino específico, cierto: el que sufre una persona determinada en su patrimonio.

La existencia es entonces la característica que distingue al daño cierto, pero si la existencia del daño es la singularidad de su certeza no se debe sin embargo confundir las diferencias entre la existencia del perjuicio y la determinación en su indemnización.

De igual forma, para que el daño se considere existente es indiferente que sea pasado o futuro, pues el problema será siempre el mismo: probar la certeza del perjuicio, bien sea demostrando que efectivamente se produjo, bien sea probando que el perjuicio aparezca como la prolongación cierta y directa de un estado de cosas actual.

Se considera como tal, la afectación, menoscabo, lesión o perturbación a la esfera personal [carga anormal para el ejercicio de un derecho o de alguna de las libertades cuando se trata de persona natural), a la esfera de actividad de una persona jurídica (carga anormal para el ejercicio de ciertas libertades], o a la esfera patrimonial [bienes e intereses], que no es soportable por quien lo padece bien porque es irrazonable, o porque no se compadece con la afirmación de interés general alguno.

Así pues, daño antijurídico es aquel que la persona no está llamada a soportar puesto que no tiene fundamento en una norma jurídica, o es aquel que se irroga a pesar de que no exista una ley que justifique o imponga la obligación de soportarlo.

El daño antijurídico “comprendido desde la dogmática jurídica de la responsabilidad civil extracontractual y del Estado, impone considerar dos componentes:

a) el alcance del daño como entidad jurídica, esto es, “el menoscabo que a consecuencia de un acaecimiento o evento determinado sufre una persona ya en sus bienes vitales o naturales, ya en su propiedad o en su patrimonio”; o la “lesión de un interés o con la alteración “in pejus” del bien idóneo para satisfacer aquel o con la pérdida o disponibilidad o del goce de un bien que lo demás permanece inalterado, como ocurre en supuestos de sustracción de la posesión de una cosa” y,

b) aquello que, derivado de la actividad, omisión, o de la inactividad de la Administración pública no sea soportable i) bien porque es contrario a la Carta Política o a una norma legal, o ii) porque sea “irrazonable”, en clave de los derechos e intereses constitucionalmente reconocidos; y, iii) porque no encuentra sustento en la prevalencia, respeto o consideración del interés general, o de la cooperación social”.

En cuanto al daño antijurídico, “la jurisprudencia constitucional colombiana señala que la “antijuridicidad del perjuicio no depende de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración sino de la no soportabilidad del daño por parte de la víctima”. Así pues, y siguiendo la jurisprudencia constitucional, se ha señalado “que esta acepción del daño antijurídico como fundamento del deber de reparación estatal armoniza plenamente con los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, debido a que al Estado corresponde la salvaguarda de los derechos y libertades de los administrados frente a la propia Administración”.

Al daño así concebido cabe agregar, siguiendo a García de Enterría, la distinción entre lesión y perjuicio, en el sentido que para que exista obligación de indemnizar debe haberse producido una lesión o daño antijurídico, entendida como

“...es indispensable, en primer término determinar la existencia del daño, y una vez establecida la realidad de este, deducir sobre su naturaleza, esto es, si este puede o no calificarse como (sic) antijurídico, puesto que un juicio de carácter negativo sobre tal aspecto, libera de toda responsabilidad al Estado..., y por tanto, releva el juzgador de realizar la valoración del otro elemento de la responsabilidad estatal, esto es la imputación del daño al Estado, bajo cualquiera de los distintos títulos que para el efecto se ha elaborado.

...De manera tal que la fuente de la responsabilidad patrimonial del Estado es un daño que debe ser antijurídico, no porque la conducta del autor sea contraria al derecho, sino porque el sujeto que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar el perjuicio, razón por la cual se reputa indemnizable, lo cual significó un giro copernicano en el fundamento de la responsabilidad estatal, la cual ya no reposa en la -calificación de la conducta de la Administración, sino la calificación del daño que ella causa-

...En síntesis, puede afirmar que la labor analítica del juez en asuntos de esta naturaleza, se reduce simple y llanamente a la constatación del daño como entidad, que es un dato objetivo o de conocimiento dado por la experiencia; a la posición axial frente al mismo por parte del juez, lo que imprime el sello de antijurídico o jurídico, y una vez

estructurado aquel -daño antijurídico-, coprogramáticamente mirar la posibilidad de imputación del mismo a una entidad de derecho público.” (Enrique, Gil Botero, Tesauro de Responsabilidad Extracontractual del Estado, Jurisprudencia 1991-2011, Tomo I, Editorial Temis S. A., Colombia, página 11-12)

7. CLASIFICACIÓN DEL DAÑO

La doctrina clasifica los daños en función de diversos criterios lo más habitual es clasificarlos según su naturaleza, esto permite distinguir entre dos grandes grupos: el de los daños patrimoniales o materiales y los daños extra patrimoniales o morales.

Los daños patrimoniales también denominados daños materiales, son como su propio nombre indica, aquellos que afectan al patrimonio del perjudicado, se caracterizan por ser cuantificables y por tener carácter objetivo. En esto se diferencian de los daños morales: la percepción del dolor o el perjuicio psicológico que ocasiona una cicatriz varían de persona a persona y es difícil valorarlos económicamente.

Se dividen a su vez en dos categorías: los daños emergentes por un lado y el lucro cesante por el otro.

El daño emergente es la disminución de los valores patrimoniales que el perjudicado tenía en su haber. Incluye los daños directos e inmediatos que experimenta el patrimonio de la

víctima como consecuencia del suceso dañino. El lucro cesante es la ganancia que ha dejado de obtener la víctima del daño como consecuencia de este, podemos mencionar algunos conceptos de lucro cesante: El lucro cesante hace referencia al lucro, al dinero, a la ganancia, a la renta que una persona deja de percibir como consecuencia del perjuicio o daño que se le ha causado. Si una persona no hubiera sufrido de un daño o perjuicio, se hubiera seguido lucrando sin problemas, lucro que se pierde, que cesa por culpa del daño o del perjuicio, y por supuesto que el responsable será quien causó el daño y el perjuicio, y en algunos casos tendrá que indemnizar a la víctima del daño o perjuicio.

REFERENCIAS

- GORDILLO, A. Derecho Administrativo de la Economía. Argentina, Buenos Aires. 1ª. Edición, 1967: Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 9 Pág. 312
- ARAÚZ, H. 2004. Curso de Derecho Procesal Administrativo. Universal Books. Panamá. Página 97.
- ARMAD, F. H. 2001. Elementos y Caracteres propios del Servicio Público y su Ubicación dentro del Derecho Positivo Mexicano, publicado en Ensayos Jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo. 1º Edición. Cámara de Senadores. Monterrey, México.
- VARGAS GIL, L. R. 2016. Responsabilidad patrimonial del Estado, Instrumento eficaz de justicia. Editorial Porrúa. Ciudad de México. Páginas 144-145
- MARTÍNEZ-PARDO, J. F. La Responsabilidad Patrimonial de la Administración por Omisión en la Protección del Medio Ambiente. [http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/la-responsabilidadpatrimonial-de-la-administraci%C3%B3n-por-omision-en-la-proteccion-del-medio-](http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/la-responsabilidadpatrimonial-de-la-administraci%C3%B3n-por-omision-en-la-proteccion-del-medio)
- URQUIZO MAGGIA, C. D. Responsabilidad civil extracontractual <http://www.monografias.com/trabajos53/responsabilidad-civil/responsabilidad-civil2.shtml> Sitio web consultado el 13 de abril de 2018
- <https://www.gerencie.com/lucro-cesante-y-dano-emergente.html>

LA VIOLENCIA Y EL ACOSO EN EL MUNDO DEL TRABAJO

Por: Ana Elizabeth Lemos*

Para las mujeres trabajadoras aún persisten prácticas que, por razón de género, las afectan en la igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo. Más crítico es que esas mismas mujeres sean hasta tres veces más afectadas por razón de etnia

Por Ana Elizabeth Lemos

Fulwoodredaccion@laestrella.com.pa

Actualizado 01/10/2023 00:00

Creado 01/10/2023 00:00

Según datos de la OIT de cada cinco personas, “más de una persona trabajadora ha experimentado violencia y/o acoso laboral”. **Shutterstock**

Cuando se habla de los términos de violencia y acoso se les atribuye a acciones negativas, que podrían causar afectaciones en la salud física y mental de los seres humanos; sin embargo, cuando a esos términos le agregamos específicamente un factor de la vida diaria, como los es el trabajo como un derecho fundamental de los seres humanos, hay que agregar otras situaciones que menoscaban y trasgreden otros aspectos que complementan la vida de las personas.

Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la violencia en el mundo del trabajo se refiere a toda acción, incidente o comportamiento que se aparta de lo razonable, mediante

el cual una persona es agredida, amenazada, humillada o lesionada por otra en el ejercicio de su actividad profesional o como consecuencia directa de la misma, donde incluye comportamientos inadecuados e inapropiados que perjudica directamente a la persona trabajadora

No hay una connotación distinta para el acoso, ya que se define como actos y/o comportamientos en el entorno del trabajo o con motivo de este con independencia de la relación jerárquica de las personas involucradas que atentan contra la autoestima, la salud, la integridad, la libertad o seguridad de las personas.

Elementos, dimensiones, sectores y niveles identificados

La Organización Mundial de la Salud (OMS) lo visualiza como comportamiento agresivo y amenazador de uno o más miembros que se encuentran en el ámbito laboral, que pueden producir miedo y terror a quien es víctima. Es por ello por lo que lo describe como un tema que puede enfermar hasta psicológicamente a una persona trabajadora, es decir, va más allá de un tema laboral, que acarrea repercusiones sociales y económicas.

Todos o cualquier persona puede ser víctima de violencia o acoso laboral. Ninguna persona trabajadora está

exenta de ser víctima de violencia y acoso a cualquier nivel jerárquico: de manera horizontal entre compañeros (as); vertical que va desde una persona que está en un nivel jerárquico mayor al de la víctima; y hasta ascendente en donde el victimario está en un nivel jerárquico inferior a la víctima.

Según datos de la OIT de cada cinco personas, “más de una persona trabajadora ha experimentado violencia y/o acoso laboral”; Pero existen grupos humanos que son vulnerados con mayor incidencia: personas trabajadoras migrantes, mujeres trabajadoras; y aún más cuando son de una determinada etnia (mujeres trabajadoras indígenas), personas trabajadoras de la economía informal.

Las personas trabajadoras migrantes comúnmente afrontan situaciones como discriminación, desigualdades en la aplicación de los derechos laborales, trabajos forzosos y esclavizantes. Para las mujeres trabajadoras aún persisten prácticas que, por razón de género, las afectan en la igualdad de oportunidades en el mundo del trabajo. Más crítico es que esas mismas mujeres sean hasta tres veces más afectadas por razón de etnia, como ocurre con las mujeres indígenas en el sector del trabajo doméstico.

Al inicio de la Pandemia de la COVID 19 las trabajadoras domésticas encontraron un panorama aún más complicado, en donde se les vulneraron muchos de sus derechos laborales, que sumaron actos de violencia laboral: “A

mí, el patrón me montó en su carro, me llevo a la terminal de Albrook, me dejo allí para que yo cogiera mi bus para irme a mi pueblo.... No me dio ni un centavo” (trabajadora doméstica indígena).

Los casos de violencia y acoso laboral para las personas trabajadoras que están en el sector de la economía informal, son más críticos aun, porque por la naturaleza de sus oficios, estos actos pasan sin ser percibidos, ni siquiera considerados como violencia y/ o acoso, ya que no se estima que estos sectores pertenecen al sector productivo formal de un país, por lo tanto, sus derechos no son reconocidos pues no tiene oportunidad de tener un trabajo decente.

Relaciones identificadas

Es muy común creer que los actos de violencia y acoso, solo se dan en relaciones del empleador a las personas trabajadoras, pero se ha identificado que también ocurren de manera horizontal es decir de entre compañeras y compañeros de trabajo, incluso puede provenir de conocidos y/o también de desconocidos, de clientes o proveedores, es decir todos los que se ven envueltos en las relaciones de interacción de la dinámica social en el mundo del trabajo.

Por otra parte, hay que tener claro que las relaciones laborales que incurran en la violencia también acontecen durante la búsqueda de empleo, inclusive después de terminada una relación de

trabajo. Es decir, debe ser entendido que se dan en todos las relaciones directas o indirectas que conforman el mundo del trabajo. Ni siquiera debe ser de persona a persona para que sea considerado como violencia o acoso, podría ser en términos de normativas u omisiones que se den dentro de las estructuras o sistemas de gobiernos.

Todas estas incidencias afectan gravemente, las relaciones laborales de una persona, que interactúa como elemento que conforman las instituciones de la estructura social, la familia, educación trastocando las relaciones económicas laborales y de producción.

A nivel global hay un compromiso establecido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 8 (ODS) que promueve el crecimiento sostenible e inclusivo, el trabajo decente donde existan igualdad de oportunidades, se respeten los derechos; y que concluyan en mejorar los estándares de vida de los seres humanos.

El Convenio 190, de junio de 2019 de la OIT es la primera normativa internacional, que reconoce que todas las personas en el mundo del trabajo tienen derecho a estar libres de violencia y acoso, en donde el principal objetivo es reducir y eliminar todas las formas de violencia y acoso en el mundo laboral y su carácter es obligatorio para todos los países que son los Estados miembros de la OIT.

Por esta razón, gremios sindicales, muy especialmente la Red de Mujeres Trabajadoras de Panamá impulsan su ratificación en Panamá, por medio de la Ley 321 de agosto de 2022 que debe ser aplicada en todo el territorio de la República de Panamá, en todos los sectores económicos, y además en el sector público y privado. Es por ello por lo que Panamá tiene el compromiso de la reglamentación de esta Ley.

Puntuales Recomendaciones

Que se reglamente la ley 321 de agosto de 2022

Que se le dé al tema un enfoque inclusivo e integrado

Apuntar para trabajar en prevención y eliminación de todas las formas de violencia y acoso en el mundo del trabajo.

Políticas públicas que promuevan el cambio social, basadas en los derechos fundamentales de las personas trabajadoras

Medidas específicas para sectores económicos muy puntuales

Que todos los sectores tengan información accesible

La situación en Panamá todavía es prematura y difusa con relación a este tema, a pesar de que fue ratificado el C190. Para la población en general, puntualmente en aquellos que están encargados de la administración y la regencia de las políticas laborales.

La responsabilidad es de todos (as) los actores (as) claves: personas empleadoras, personas trabajadoras y el Estado, ya que es urgente y es fundamental para concertación e políticas públicas que demanden seguridad, estabilidad y respeto para todas las personas trabajadoras en el mundo del trabajo.

*La autora es Socióloga

MISIÓN Y VISIÓN *Pensamiento Social (PESOC) está conformado por un grupo de profesionales de las Ciencias Sociales que, a través de sus aportes, buscan impulsar y satisfacer necesidades en el conocimiento de estas disciplinas. Su propósito es presentar a la población temas de análisis sobre los principales problemas que la aquejan, y contribuir con las estrategias de programas de solución.*

¿QUIÉN FUE EL Dr. PABLO AROSEMENA?

*(24 de septiembre 1836
29 de agosto 1920)*

Por: Patricia M. Arosemena G.



Dr. PABLO AROSEMENA

Nacido como Pablo José Merced de los Dolores Arosemena de Alba, hijo de Pablo Arosemena de la Barrera (primer gobernador de la provincia de Chiriquí) y de Ramona de Alba Bráximo. Al terminar sus estudios en Colombia, regresó a Panamá en 1853 cuando los estadounidenses construían el ferrocarril transístmico.

Desde los 19 años participó en el Gobierno colombiano con diversos cargos, entre ellos secretario del

Tribunal Superior de Panamá y diputado. Fue representante de la Asamblea Legislativa del Estado Soberano de Panamá en 1858, 1859, 1869, 1873 y 1885. También fue fiscal de la Cámara de Representantes y presidente del Estado Federal dos veces. Fue acusador ante el senado colombiano de Tomás Cipriano de Mosquera.

En su juventud el Dr. Arosemena había sido periodista de grandes arrestos. En unión de otros escritores redactó en Panamá EL PENSAMIENTO, EL CENTINELA, EL FEDERALISTA, LA CRÓNICA MERCANTIL, EL FENIX, LA UNIÓN LIBERAL Y EL ISTMEÑO.

Se casó el 27 de noviembre de 1858, en la Iglesia de la Merced, con Matilde Esperanza Picón Herrera. De este matrimonio nacieron cinco hijos, el último en 1870 y poco tiempo después murió su esposa a los 33 años y quedó viudo con sus hijos, el mayor de once y la última de un año y dos meses.

Elegido como diputado de la Asamblea Legislativa de Panamá en 1858, concurrió a las sesiones y al Congreso de 1860, en el cual propuso la acusación contra el presidente de la República, Don Mariano Ospina.

Durante los 25 años del régimen federal, tomó parte activa y constante en los asuntos públicos del país. Muchos fueron los empleos nacionales o de elección popular que sirvió. Entre ellos: fue secretario de la Legación de Colombia en Europa, procurador general de la nación, representante y senador, enviado extraordinario y ministro plenipotenciario en las repúblicas de Chile y Perú (1879-1880).

En 1872 fue nombrado secretario de la Legación Colombiana ante Inglaterra y Francia. Dos años después fue elegido senador de la República. También ocupó la Secretaría de Hacienda y Tesoro, del Interior y de Relaciones Exteriores, y fue ministro en Ecuador, Bolivia, Perú y Chile. En 1880 fue elegido tercer designado del poder ejecutivo de los Estados Unidos de Colombia y senador.

En 1885 se casó con Ramona Forte Zapata, con la cual tuvo seis hijos. Ramona falleció en 1908.

Proclamada la República de Panamá en 1903, fue el primero en ocupar la presidencia de la Convención Nacional Constituyente del nuevo país. Después fue el primer designado (1904-1906), enviado extraordinario y ministro plenipotenciario ante el gobierno de Chile, encargado del Poder Ejecutivo, de 1910 a 1912. Más tarde fue abogado de la Compañía del ferrocarril de Panamá, y presidente del directorio liberal en 1916. El 22 de enero de 1918 se le rindió un solemne homenaje en el

Teatro Nacional y el 29 de agosto de 1920 falleció en ciudad de Panamá.

Arosemena no fue parte de los separatistas del 3 de noviembre de 1903 y fue informado del evento horas antes y lo tomó por sorpresa, pero lo aceptó y ofreció sus servicios a la República de Panamá. Tras la separación del istmo, fue enviado con Manuel Amador Guerrero y Federico Boyd a Estados Unidos a negociar el nuevo Tratado del Canal, encontrándose con el Tratado ya firmado por Philippe Bunau-Varilla. Al regresar, presidió la Asamblea Constituyente que eligió a Amador Guerrero como primer presidente, y ejerció diversos cargos públicos antes de servir como presidente.

Fue uno de los defensores de la intervención de EU en asuntos panameños. Arosemena apoyó el artículo 136 de la Constitución de 1904. El formuló la solicitud en marzo de 1912 de que EU supervisara el proceso electoral con la esperanza de imponer al país una candidatura oficial. La oposición, por su parte también respaldó esta solicitud. Arosemena volvió a formular la solicitud de intervención en la campaña electoral de 1916, que fue negada por el secretario de Estado de EU.

Durante los breves meses del mandato de Carlos A. Mendoza se agitaron aspiraciones en la Asamblea Nacional. El Partido Liberal que la controlaba, pensó en escoger a Mendoza nuevamente como primer designado

para el bienio 1910-1912, pero el Partido Conservador acudió a buscar apoyo de Estados Unidos.

Las presiones estadounidenses se hacen demasiadas contra Mendoza y por recomendación del ministro de Panamá en Washington, Carlos Constantino Arosemena, se sugiere la elección de Pablo Arosemena, quien se encontraba en Chile como ministro, como primer designado para reemplazar a Mendoza.

Asumió la presidencia como “primer designado, encargado del Poder Ejecutivo” con la promesa de que no intentaría reelegirse, pues tenía un pacto de caballeros con Belisario Porras para apoyarlo en las elecciones de 1912.

Entre los logros de su gobierno sobresalió la conclusión de los edificios del Instituto Nacional, obra iniciada por José Domingo de Obaldía y continuada por Carlos Antonio Mendoza, del cual dictó reglamentos de estudio. Otro de los mayores logros de su gobierno fue la iniciativa en 1910 de otorgarle al Banco Nacional la potestad de emitir papel moneda conocido como El Balboa.

Fuentes:

- Revista Lotería #70 de septiembre de 1961: Homenaje al Dr. Pablo Arosemena.



Estatua de Pablo Arosemena Las Bóvedas en la Plaza de Francia del Casco Antiguo o Casco Viejo de la Ciudad de Panamá

Compendio realizado por:
Patricia M. Arosemena G.

Bisnieta



LEGISLACIÓN DEL DÍA

Ley 238 de 15 de septiembre de 2021

Que amplía el alcance del fuero de maternidad hasta el padre y concede vacaciones en caso de fallecimiento de la madre

LA ASAMBLEA NACIONAL

DECRETA:

Artículo 1. Esta Ley tiene como principal propósito salvaguardar el interés superior del menor protegiéndolo cuando se encuentre en estado de vulnerabilidad o indefensión, y garantizar en su primer año de vida las condiciones de estabilidad que permitan su desarrollo adecuado.

Artículo 2. Se amplía el alcance del fuero de maternidad hasta el padre, el cual es aplicable a todo empleado, tanto del sector público como del privado, en los siguientes casos:

1. Por fallecimiento de la madre durante el parto o hasta dentro de los doce meses posterior al parto.
2. Cuando la mujer en estado de gravidez o dentro los doce meses posteriores al parto no cuenten con trabajo formal.

Artículo 3. Cuando la mujer esté embarazada y no cuente con el trabajo formal, el padre gozará del alcance del fuero de maternidad, quien no podrá ser despedido de su empleo público o privado por los meses que dure la

gestación y luego del parto, por el término de un año, salvo en casos especiales previstos en la ley.

Este alcance del fuero de maternidad se suspenderá si se comprueba que la mujer en gestación o posterior al parto, llega a contar con un trabajo formal. De igual forma, este alcance se suspenderá en caso de fallecimiento del niño.

Artículo 4. En caso de fallecimiento de la madre durante el parto o en los días o meses siguientes, el padre del niño que cuente con un empleo público o privado gozará del alcance del fuero de maternidad hasta cumplirse el término de un año a partir del parto. Además, tendrá derecho a quince días de vacaciones, siempre que tenga derecho adquirido, las cuales no podrán ser negadas por su empleador. Las vacaciones a las que se refiere este artículo serán concedidas luego de cumplir el tiempo de duelo que establezca el reglamento interno de la institución o empresa donde labora.

Si el padre está laborando por contrato definido, el tiempo de vacaciones será proporcional al derecho según el tiempo del contrato.

Artículo 5. Para cumplir con los fines establecidos en esta Ley, el trabajador o servidor público deberá aportar la documentación aquí establecida, de conformidad con cada caso en particular:

1. Requisitos para gozar del alcance del fuero de maternidad bajo el suspenso de que la madre no labore:
 - a. Certificado de embarazo de la madre.
 - b. Copia de cédula de la madre
 - c. Certificado de la Caja de Seguro Social en el que se evidencie que la madre no cuenta con un trabajo formal.
 - d. Certificado de nacimiento del niño. El padre deberá presentar el certificado de nacimiento que lo acredita como padre del niño, una vez se reintegre a su labor.
 - e. Cualquier otro que se establezca
2. Requisitos para gozar del alcance del fuero de maternidad y vacaciones bajo el supuesto de que la madre fallezca:
 - a. Certificado de nacimiento del niño.
 - b. Certificado de defunción de la madre del niño.

Artículo 6. El Órgano Ejecutivo reglamentará la presente Ley.

Artículo 7. Esta Ley comenzará a regir al día siguiente que se levante el estado de emergencia como consecuencia de los efectos generados por la pandemia de la COVID-19.

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

Proyecto 548 de 2020 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá, a los cinco días del mes de agosto del año dos mil veintiuno.

El Presidente,


Crispiano Adames Navarro

El Secretario General,


Quibiañ T. Panay G.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA PANAMÁ,
REPÚBLICA DE PANAMÁ, 15 DE SEPTIEMBRE DE 2021.


LAURENTINO CORTIZO COHEN
Presidente de la República


DORIS ZAPATA ACEVEDO
Ministra de Trabajo y Desarrollo Laboral

Ley 32 De 30 de mayo de 2018

Que establece la gratuidad del servicio de mamografía en el Sistema Público de Salud

LA ASAMBLEA NACIONAL DECRETA:

Artículo 1. Se autoriza al Ministerio de Salud para realizar exámenes de mamografía a todas las mujeres, según las normas sanitarias vigentes.

Artículo 2. El Ministerio de Salud y la Caja de Seguro Social realizarán campañas que garanticen el desarrollo de un plan de promoción y prevención para la población femenina que requiera de los servicios gratuitos de mamografía.

Artículo 3. El Estado dotará de los recursos necesarios al Ministerio de Salud para el fiel cumplimiento de la presente Ley. Los fondos que se generen de la autogestión o donaciones particulares serán manejados por el Ministerio de Salud para las acciones integrales, según programación de promoción de salud, prevención, atención, diagnóstico temprano y rehabilitación del cáncer de mama.

Artículo 4 El Ministerio de Salud, la Caja de Seguro Social y las instituciones, agencias y dependencias de salud gubernamentales tendrán la

obligación de dotar de los recursos necesarios para un tamizaje y un examen oportuno del cáncer de mama en la mujer.

Artículo 5. Esta Ley comenzará a regir desde la entrada en vigencia del año fiscal 2019.

COMUNÍQUENSE Y CÚMPLASE.

Proyecto 594 de 2017 aprobado en tercer debate en el Palacio Justo Arosemena, ciudad de Panamá a los nueve días del mes de abril año dos mil dieciocho.

La Presidenta
Yanibel Abregós

El Secretario General,
Fritz O. Weber Z.

ÓRGANO EJECUTIVO NACIONAL, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, 30 DE mayo DE 2018.

JUAN CARLOS VARELA R.
Presidente de la República

Miguel Mayord
MIGUEL MAYO DI BELLO
Ministro de Salud



DISCURSOS Y CONFERENCIAS

DISCURSOS Y CONFERENCIAS

JAIME EDGARDO VARGAS CENTELLA, PRESIDENTE

Discurso de toma de posesión 1 de julio de 2023

Buenas tardes, excelentísimo señor Laurentino Cortizo Cohen, presidente de la República, su excelencia Olmedo Arrocha, magistrado presidente de la Corte Suprema de Justicia, su excelencia José Gabriel Carrizo Cohen, vicepresidente de la República, sus excelencias ministros y 26 Acta de instalación correspondiente al 1 de julio de 2023 viceministros de Estado, honorable diputado Ricardo Torres y Corina Cano, primer y segundo vicepresidente de la Asamblea Nacional, su excelencia Gerardo Solís, contralor general de la República, honorables jefes de misiones diplomáticas y organismos internacionales acreditados en la República de Panamá, honorables diputadas y diputados, principales y suplentes, de la Asamblea Nacional, distinguidos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, honorable señor Javier Caraballo Salazar, procurador general de la Nación, honorable señor Rigoberto González Montenegro, procurador de la Administración, honorable señor Eduardo Leblanc González, Defensor del Pueblo, honorable señora Carla García, gobernadora de la provincia de Panamá, distinguidos representantes

de gobiernos locales, Presbítero Juan Sandoval, vicario episcopal de la Zona Cristo Redentor, honorables directores de entidades autónomas y semiautónomas, honorables secretario y subsecretaria de la Asamblea Nacional, invitados especiales, señores directores y colaboradores de la Asamblea Nacional, miembros de la prensa, señoras y señores. En primer lugar, deseo agradecer su voto para convertirme en Presidente de este Órgano del Estado en el último quinquenio, comprendido entre el 1 de julio de 2019 y el 1 de julio de 2024

. Con claridad, reitero mi compromiso de trabajar y atender las necesidades de cada diputado, con independencia de su afiliación política partidaria con claridad, reitero mi compromiso de trabajar y atender las necesidades de cada diputado, con independencia de su afiliación política partidaria o de cómo votó en el día de hoy. El país necesita de todos, y de un esfuerzo colectivo para mejorar las condiciones de vidas de nuestros conciudadanos. Acepto con responsabilidad la mira puesta en los intereses nacionales, los exhorto para que trabajemos como un cuerpo colegiado, pensando siempre en las futuras generaciones y el legado que les dejaremos.

Estimados colegas, vivimos en un mundo complejo, lleno de dificultades que se pueden incrementar, pero que ofrecen grandes oportunidades que debemos aprovechar. En un vistazo a nuestra América, se revela la fragmentación política que existe, lo que genera la falta de consensos políticos, necesarios para lograr el bienestar de nuestros pueblos. Además, observamos una abierta confrontación entre los Órganos del Estado de varios países del continente. Esta realidad la podemos observar en las hermanas Repúblicas de Colombia, Ecuador, Chile, Brasil y Perú, solo para citar algunos ejemplos. De igual manera, semanas pasadas, el presidente de los Estados Unidos trabajó a fondo con el dirigente opositor republicano, con el fin de resolver el problema del techo de la deuda y de esta forma llevar estabilidad financiera a ese país y al mundo. La democracia regional se debilita por pugnas insensatas y por la falta de madurez que demuestra que solo con la unidad y el respeto a las diferencias puede nuestro país avanzar en la línea correcta. Es por ello que cuando alzamos la mirada ante estos grandes problemas podemos comprender la insatisfacción que genera a nuestra gente la falta de soluciones concretas a sus problemas reales. Esas soluciones pasan por un diálogo respetuoso, sereno y con la mente puesta en el desarrollo económico, social y armonioso. Para avanzar se requiere escuchar a la gente y negociar en función del bien común, sin discrepancia innecesaria y

sin extremismos ideológicos. Nuestra historia nos enseña que los cambios verdaderos solo se logran cuando perduran en el tiempo, Panamá tiene experiencia en esto y se demostró con la firma e implementación de los Tratados Torrijos Carter. Estimados colegas, es necesario trabajar con más productividad y menos confrontaciones inútiles, América Latina en general y Panamá en particular reclama respuestas a sus demandas sociales, pero comprendiendo los problemas de la economía y de la política, y ahí está la clave del éxito. La Constitución Política vigente de la República de Panamá señala en su Título I, y cito:

“El poder político solo emana del pueblo, lo ejerce el Estado conforme a su Constitución, lo establece por medio de los Órganos Legislativos, Ejecutivo y Judicial, los cuales actúan limitada y separadamente, pero en armónica colaboración”. 27 Acta de instalación correspondiente al 1 de julio de 2023 bajo esta sabia norma constitucional destaco que el Parlamento panameño trabajará en la búsqueda de la unidad para la nación, no seremos obstáculo para el fortalecimiento de la democracia, seremos respetuosos del desarrollo económico y de la justicia, que nos ha permitido un crecimiento sostenido durante los últimos treinta años. No obstante, estamos conscientes de la necesidad de nuestro pueblo. Respetados colegas diputados, alcaldes y representantes de corregimiento, todos conocemos las necesidades de nuestra gente y solo

con una coordinación efectiva con el Ejecutivo, lograremos encontrar las soluciones que necesitamos, por ejemplo, sabemos el problema que viven numerosas comunidades del país por el mal servicio que prestan las empresas de distribución eléctrica y la falta de atención al consumidor que estas ofrecen. Hay áreas de nuestro país que reclaman acción inmediata de la autoridad de los servicios públicos, creemos que esta entidad necesita legislación clara que le dé el accionar necesario para poner en su sitio a estas empresas. Estas empresas deben mejorar sustancialmente su atención a los clientes y estaremos pendientes que ello se ejecute. En mi recorrido por el país, el agua potable se convierte en una necesidad urgente, y particularmente con el fenómeno del Niño, que es un hecho eminente. La Asamblea Nacional debe actuar con pronta rapidez en el fortalecimiento de los gobiernos locales, que será prioridad de esta administración, ya que los países con gran desarrollo económico son los que tienen gobiernos locales fuertes. Impulsaremos la política en el sector agropecuario en estos tiempos de sequías. Con estos ejemplos lo que deseo señalar es que nuestro deber como parte de la dirigencia de este país es atender estos y otros problemas. Durante este periodo legislativo y paralelo a la atención a los problemas concretos de nuestro circuito debemos atender una agenda legislativa que requiera de toda nuestra sabiduría, capacidad de diálogo y comprensión

de la situación política que vive el país. Es importante resaltar la necesidad de lograr máxima estabilidad económica y fiscal del país, además la transparencia en el manejo de nuestro sistema bancario exigirá reglamentación que nos permita enfrentar con éxito la dura lucha contra el blanqueo de capital, muy pronto, con el esfuerzo de todos, podremos salir de las listas grises del GAFI. Destaco algunas de las principales leyes que tenemos que abordar en el transcurso de las próximas semanas: el Proyecto de ley de extinción de dominio, que requerirá de una estación a la realidad panameña y no sea utilizada como un arma de persecución política. La aprobación del Contrato Ley entre Minera Panamá y el Estado panameño. La aprobación del presupuesto nacional para el 2024, que debe garantizar la continuidad, viabilidad financiera de todo el año y lograr un presupuesto que permita al actual gobierno solucionar los problemas de nuestra profesión, y el nuevo gobierno que se instalará el 1 de julio de 2024, tener una economía y unas finanzas saludables. Las aprobaciones de legislaciones, si son necesarias, que nos permitan salir de todas las listas grises o negras que intenten imponernos.

Estimados colegas, lo que les planteo políticamente es trabajar en armónica colaboración con los otros Órganos del Estado, para que nuestro pueblo vea los beneficios y oportunidades que genera el sistema democrático. Debemos poner un alto a las luchas estériles y

a las discusiones vacías, desilusiones y les propongo que incorporemos a nuestros muchachos al debate y a la creación de una sociedad más justa y equitativa, haciéndolos participar de las decisiones que afectan y subiéndolos al tren del desarrollo económico y armonioso de esta era de inteligencia artificial. Además, debo recordar que no habrá paz en ningún país, sin la existencia de una justicia eficaz y en ese sentido abriremos debate constructivo sobre este tema. 28 Acta de instalación correspondiente al 1 de julio de 2023 Finalmente, estimados y apreciados colegas, son tiempos difíciles y complicados; no obstante, tenemos un país hermoso y con capacidad para convertirse en nación de pleno desarrollo con un alto grado de participación, con una fe profunda en su futuro. Muchas gracias.

H.D. CRISPIANO ADAMES NAVARRO*Discurso de salida del 1 de Julio de 2023*

Excelentísimo señor Laurentino Cortizo Cohen, presidente de la República, su excelencia Jaime Vargas Centella, presidente de la Asamblea Nacional, su excelencia Olmedo Arrocha Osorio, presidente encargado de la Corte Suprema de Justicia, su excelencia José Gabriel Carrizo Jaén, vicepresidente de la República, sus excelencias ministros y viceministros de Estado, honorables diputados Ricardo Torres y Corina Cano, Primer y segundo vicepresidente de la Asamblea Nacional, su excelencia Gerardo Solís, contralor general de la República, sus excelencias expresidentes de la República, honorables jefes de misiones diplomáticas y organismos internacionales acreditados en la República de Panamá, honorables diputados principales y suplentes de la Asamblea Nacional, distinguidos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, honorable señor Javier Caraballo Salazar, procurador general de la Nación, encargado, honorable señor Rigoberto González, procurador de la Administración, honorable señor Eduardo Leblanc, defensor del Pueblo, distinguidos representantes de los gobiernos locales, presbítero Juan Sandoval, vicario episcopal de la Zona Cristo Redentor, honorables directores de identidades autónomas y

semiautónomas, honorables secretario y subsecretaria de la Asamblea Nacional, invitados especiales, señores directores y colaboradores de la Asamblea Nacional, miembros de la prensa, señoras y señores. Estimados colegas, ha sido una distinción de equipo para mí, el haber asumido el cargo de presidente del Órgano Legislativo de Panamá, por dos años, desarrollando una política de “puertas abiertas” en este Parlamento, que no es precisamente que las puertas del Parlamento estén abiertas o estén rodeadas y que visibilizó las fortalezas y debilidades del escenario político más importante de esta nación. 24 Acta de instalación correspondiente al 1 de julio de 2023, “Doy las gracias a Dios, a mi familia, a los honorables diputados, principales y suplentes, a la junta directiva que nos acompañó, a la honorable diputada Kayra Harding y el honorable diputado Miguel Fanovich, y al personal administrativo que se sumaron y contribuyeron positivamente en esta complicada tarea. Aprovecho este momento para informar a la ciudadanía de las acciones desarrolladas en este Pleno, donde todos somos protagonistas con nuestra presencia cada día nuestros proyectos presentados, nuestra voz y nuestro voto. Del 2021 al 2023, se presentaron quinientos treinta y nueve

anteproyectos de ley, incluyendo los presentados a través de la Oficina de Participación Ciudadana. Se prohicieron cuatro cientos doce, se consideraron trescientos cincuenta proyectos de ley, aprobándose doscientos treinta y cuatro en tercer debate, de los cuales ciento cincuenta y cuatro son leyes de la República. Me permito esbozar algunos, de los cuales son de carácter social, porque esta es una rendición de cuenta de esta Asamblea Nacional: la Ley 242, Que regula el uso medicinal terapéutico del cannabis y sus derivados y dicta otras disposiciones.

La Ley 244, Que crea el sistema nacional de registro oficial de ofensores sexuales. La Ley 346, Que establece la gratuidad en los servicios de atención integral de salud para mujeres durante el embarazo parto y puerperio. La Ley 321, Por la Cual se aprueba el Convenio sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. La Ley 329, Que establece la obligatoriedad de la realización del tamizaje neonatal para prevenir transformaciones de nacimiento. La Ley 364, Que desarrolla el derecho humano a la salud mental y garantiza su cobertura nacional. La Ley 352, Que establece la política agroalimentaria del Estado y dicta otras disposiciones. La Ley 362, Que modifica un artículo de la Ley 47 de 1946, Orgánica de Educación, ajustando el Producto Interno Bruto que tiene que otorgarle el Estado al sector educativo de seis por ciento a siete por ciento. La Ley 379, Que crea

la Secretaría Nacional de Políticas y Desarrollo para los Afropanameños.

Las de carácter económico, son algunas: la Ley 354 y la Ley 335, Que aprueba la Adenda número 1 al Contrato A-219 y al Contrato A-217, de mayo de 2013, suscrito entre el Estado y la Panamá Canal Colon Ports Inc., hoy Panamá Containers Ports, aprobado mediante la Ley 43, de junio de 2013, que es una apertura de trabajo, sin duda alguna, para la provincia de Colón y el país. La Ley 337, Que crea los acuerdos de pago extraordinario en actos dictados por la División General de Ingresos, como medida temporal para dinamizar la reactivación económica. La Ley 355, Que reforma la Ley 42 del 2011, que establece lineamientos para la política nacional sobre biocombustible y energía eléctrica a partir de biomasa en el territorio nacional. La ley 383, Que establece incentivos tributarios para el deporte. Las de carácter administrativo y judiciales, algunas: la Ley 316, Que regula situaciones de conflicto de interés en la función pública, queda su reglamentación adecuada con la realidad de la Ley. La Ley 328, Que crea la Política Criminológica de la República de Panamá. La Ley 343, Que crea el Fideicomiso de la Comisión Nacional para el Estudio y la Prevención de los Delitos Relacionados con Drogas y dicta otras disposiciones, CONAPRED. La Ley 374, Que crea el Ministerio de la Mujer y dicta otras disposiciones. La Ley 254, Que introduce adecuaciones

a la legislación en materia de transparencia fiscal internacional y de prevención de blanqueo de capitales, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva de transparencia y seguridad nacional e internacional. La Ley 295, Que incentiva la movilidad eléctrica en el transporte terrestre de carácter ambiental y social. La Ley 288, Que crea la Universidad Autónoma de los Pueblos Originarios. La Ley 291, Que adopta medidas de concienciación sobre el 20 de diciembre de 1989. La Ley 305, Que declara el mes de junio como Mes de la Familia. La Ley 306, Que establece medidas para los procesos concursales de insolvencia y reorganización conciliada y dicta otras disposiciones. Sin duda alguna, esas son algunas muestras de lo que esta Asamblea ha hecho. Sin duda alguna, y no porque lo diga yo, vivimos tiempos difíciles y complejos en Latinoamérica y Panamá, que ya no son atribuibles exclusivamente a la pandemia de la COVID-19 y donde no caben las decisiones unipersonales, porque esas decisiones debilitan a las organizaciones y a los gobiernos. Las 25 Acta de instalación correspondiente al 1 de julio de 2023 decisiones que se ajustan con la época son las que nacen de acuerdos colectivos, del diálogo sincero y franco. Ese diálogo debe reinstalarse con todo los sectores y fuerzas sociales, hablo del diálogo por la seguridad social de la Caja de Seguro Social, de manera tripartita, que es una realidad para las generaciones

actuales y, ante todo, para las futuras generaciones, en el Programa de Invalidez, Vejez y Muerte, y las demandas presentadas por las organizaciones el pasado julio de 2022. El liderazgo del siglo XXI es diferente a los viejos estilos, no porque lo diga yo, ya agotados y que no generan la confianza adecuada. La tarea del nuevo liderazgo debe estar enfocada en crear equipos inclusivos, donde prime el debate de ideas no la coacción, ni el hostigamiento. Cada vez más, los panameños rechazan la corrupción que deteriora cualquier institucionalidad y que conculca los derechos de las futuras generaciones.

Es menester, por rendición de cuentas, combatir este peligroso flagelo que se ve reflejado en la sociedad de diversas maneras, por ejemplo, a través del crimen organizado que propicia asimetrías sociales que conducen a la pobreza moral y física. Somos de la opinión de que los desafíos del siglo XXI que tienen que ver con la reactivación económica poscovid19 y las consecuencias del cambio climático exigen que no sigamos entregando a las transnacionales nuestras riquezas naturales, condenando el futuro bienestar social del país. Basta ya de someter nuestra soberanía y su estructura económica. No podemos permitir que nos sigan cambiando espejitos de oro, espejitos por oro, cobre, manganeso o molibdeno, como hacían los conquistadores con nuestros hermanos originarios. Algunos acontecimientos están acumulando

un resentimiento en la sociedad panameña, todos lo sabemos, pero quienes tienen la responsabilidad de enfrentarlo miran hacia otro lado, incluyendo a la Asamblea, pensando que desaparecerán los mismos por combustión espontánea. Pero si esos problemas no se resuelven, no se atienden, no se enfrentan con estrategias y políticas públicas coherente, esa acumulación estructural puede desbordarse, como ocurrió en las propuestas de julio pasado, y establecer criterios de Estado y gobierno fallido. Sigo profundamente convencido de que, si en este país no se da un giro de timón institucional y político en la conducción, la esperanza que vive en el alma de nuestros ciudadanos se convertirá en desesperanza plena.

Aún quedan algunos temas pendientes que deben de ser tratado con mucha responsabilidad, priorizando los intereses nacionales, como el debate del Contrato Ley con Minera Panamá, filial de la empresa First Quantum, para su aprobación o rechazo por este Pleno. A cuatro años, en el caso de la Asamblea, transcurridos, aun también tenemos otros temas por considerar, que lo quisimos hacer y no se pudo, como la modificación al Reglamento Interno, que no se produjo, por cierto, por la heterogénea composición política de este Órgano y los intereses creados, y que no se trata, en el caso de la modificación del Reglamento Interno, solo de la asistencia, salarios y licencias de los diputados, sino también de temas difíciles como el control

de competencias de las Comisiones Permanentes de trabajo que, al final, impactan la función general de esta Asamblea. Para terminar, algo de mi partido, el PRD, parafraseando a Omar Torrijos Herrera: el día que nuestro colectivo y sus tomadores de decisiones recorran las comunidades, localidades, escuchando, consultando y atendiendo el clamor de ellas, no serán necesarias las concentraciones y las grandes caminatas políticas, porque ellos, las comunidades, irán solas a las urnas, por convicción. Muchas gracias.



DOCUMENTOS DE CONSULTAS

DOCUMENTO DE INTERES

PLAN GENERAL DE ELECCIONES 2022-2024 PLAGEL

TRIBUNAL ELECTORAL

Alcances y limitaciones en el proceso electoral

Las campañas electorales son procesos intensos de investigación, organización, comunicación, movilización, cuidado y defensa del voto, que realizan partidos políticos y ciudadanos en la búsqueda de espacios de representación pública. Estos procesos son propios de los sistemas políticos de cuño democrático, sustentados en la pluralidad política y la libertad de elección

El establecimiento de reglas que aseguren la igualdad de condiciones para la participación de las distintas candidaturas tanto de los partidos políticos como de la libre postulación, así como el acceso libre de la ciudadanía a la información de cada campaña, son esenciales para asegurar la integridad de las elecciones.

1.¿Qué se entiende por campaña electoral?

R. La campaña electoral es el conjunto de actividades pagadas

que desarrollan específicamente los partidos políticos, precandidatos y candidatos durante un periodo determinado, destinadas a captar el apoyo del electorado, antes de un evento electoral.

2.¿Qué actividades comprende la campaña electoral?

R. La campaña electoral comprende:

- 1.La propaganda electoral.
- 2.Otras actividades de campaña como:
 - a. La movilización, transporte y alimentación para caravanas, concentraciones y promoción del candidato o partido.
 - b. La alimentación de los representantes en las corporaciones electorales.
 - c. El reclutamiento y capacitación de su personal.
 - d. Otras actividades para la promoción del candidato o partido.

3.¿En qué periodo se desarrollará la campaña electoral para la Elección General del 5 de mayo de 2024?

R.Se desarrollará en un periodo de noventa (90) días, comprendido entre el sábado 3 de febrero al jueves 2 de mayo de 2024.

4.¿Qué se prohíbe dentro y fuera del periodo de campaña?

R.Dentro y fuera del periodo de campaña, queda prohibido:

1. Que las personas naturales o jurídicas, sea a título propio o por cuenta de terceros, contraten o donen propaganda electoral, a favor o en contra de candidatos o partidos. Se exceptúa a los candidatos y partidos políticos dentro del periodo de campaña.

2. Que los medios de comunicación acepten o donen pautas o tiempo para propaganda electoral, a favor o en contra de candidatos o partidos.

5.¿Quiénes podrán difundir propaganda electoral pagada durante el periodo de campaña?

R. Los administradores y canales virtuales podrán difundir propaganda electoral pagada solamente por candidatos y partidos políticos. Los usuarios virtuales podrán hacerlo de forma pagada o gratuita.

6.¿Quién es el administrador virtual?

R.Es la persona natural o jurídica que, por medio de internet u otro sistema tecnológico, posea o administre redes sociales, páginas web o aplicaciones en las que se pueda pautar propaganda electoral gratuita o pagada.

7.¿Qué se entiende por usuario virtual?

R. Es la cuenta personal e individual suscrita en administradores virtuales, redes sociales, aplicaciones o páginas web. Tendrá la misma categoría, la página web principal de los partidos políticos.

8.¿Qué es un canal virtual?

R.Es la cuenta suscrita por personas naturales o jurídicas en administradores virtuales o en sitios de internet independientes, en los cuales se pueda pautar propaganda electoral gratuita o pagada. Tendrán la misma categoría, los usuarios virtuales de cuentas no personales o no individuales; es decir, de más de una persona.

9.¿Qué se entiende por contenido editorial?

R.Es toda noticia, entrevista, reportaje, comentario, opinión investigación que hagan los medios de difusión, periodistas o comunicadores en programas

subcontratados a dichos medios, como parte de su función, en el que pueda intervenir, participar o ser mencionado cualquier partido o persona que haya hecho pública su aspiración a ocupar un cargo de elección popular; siempre que tales actividades sean gratuitas.

10. ¿Qué se entiende por actos preparatorios para la campaña?

R. Son el conjunto de actividades que se hacen para planificar, coordinar, capacitar o preparar una campaña electoral; tales como: Las reuniones de planeamiento logístico y capacitación para la campaña electoral. La producción, grabación, filmación y contratación de cuñas y avisos publicitarios, siempre que no se utilicen durante la veda electoral. La compra de material de propaganda electoral, su transporte y almacenamiento, siempre que no se utilice durante la veda electoral.

11. ¿Qué se entiende por actos de recaudación?

R. Todo acto dirigido a recaudar contribuciones o donaciones de fuente privada, en efectivo o en especie, con la intención de financiar una campaña electoral.

12. ¿Qué es la veda electoral?

R. Es la prohibición de hacer campaña fuera del periodo permitido por la Ley.

13. ¿Qué actividades se permiten durante la veda electoral?

R. Durante la veda electoral se permiten:

1. El ejercicio de los derechos civiles y políticos, constitucionales y legales, de los ciudadanos para explorar libremente en sus posibilidades de ocupar un cargo de elección popular; siempre que no incurran en contratación pagada o donada de propaganda electoral.
2. El ejercicio de las actividades de contenido editorial por parte de los medios de difusión.
3. La ejecución de actos preparatorios para la campaña.
4. La ejecución de actos de recaudación de contribuciones o donaciones de fuente privada.
5. El apoyo ciudadano o empresarial a las actividades deportivas, culturales y sociales, siempre que:
 - a. No se convierta en un acto de campaña ni se difundan mensajes que impliquen una pretensión a ocupar un cargo de elección popular; la intención de obtener el voto; de favorecer o perjudicar

a partidos o personas; o que de alguna manera haya vinculación con elecciones internas partidarias.

b.No se utilicen recursos públicos.

6.Los actos de rendición de cuentas de los funcionarios electos en sus respectivas circunscripciones, siempre que no se conviertan en actos de campaña ni se difundan mensajes que impliquen su pretensión a ocupar un cargo de elección popular; la intención de obtener el voto, de favorecer o perjudicar a partidos o personas, o que de alguna manera haya vinculación con elecciones internas partidarias.

7.El uso de los medios digitales en internet por parte de usuarios virtuales, de forma gratuita.

8.El libre uso de los medios digitales en internet por parte de administradores y canales virtuales, siempre que no pauten propaganda gratuita o pagada.

9.Las actividades internas de los partidos, siempre que no se constituyan en actos de campaña.

14.¿Pueden los candidatos participar en entrevistas dentro de la veda electoral?

R.Sí. Los candidatos pueden participar en las entrevistas que hagan los medios de difusión, siempre y cuando no paguen por su intervención. Esto aplica a las entrevistas en los formatos de podcast o cualquier otro que se difunda por internet.

15.¿Qué actividades se prohíben dentro de la veda electoral?

R.Dentro de la veda electoral, queda prohibido:

1.Difundir propaganda electoral, pagada o donada, a favor o en contra de ciudadanos o partidos. En el caso de internet y redes sociales, se prohíbe la difusión de propaganda electoral pagada por administradores o en canales virtuales.

2.Las caravanas y concentraciones con propósitos de hacer campaña electoral.

16.¿Pueden los candidatos y partidos políticos designar apoderados para contratar la propaganda electoral?

R. Sí. Los candidatos y partidos políticos podrán autorizar o designar a personas naturales como apoderados para que contraten su propaganda electoral cumpliendo con las formalidades que establece el Tribunal Electoral (T.E), dicha designación tiene que comunicarse al T.E antes que los designados puedan

actuar y la lista de todos los designados estará disponible en la página del T.E.

SANCIONES

39.¿Qué sanción aplica a los medios de difusión que violen la veda electoral y a las personas que hayan contratado la pauta?

R. Serán sancionados con multa de diez mil balboas (B/ 10,000.00) a veinticinco mil balboas (B/ 25,000.00).

Las personas naturales o jurídicas que hayan contratado la pauta serán sancionados con multa de quinientos balboas (B/ 500.00) a mil balboas (B/ 1,000.00).

40.¿Qué sanción aplica a quienes violen las normas relativas a la propaganda electoral fija o móvil?

R. Serán sancionados con multa de quinientos balboas (B/ 500.00) a tres mil balboas (B/ 3,000.00) y el comiso de la propaganda electoral en vallas publicitarias y otro tipo de propaganda fija o móvil.

Las multas serán impuestas tanto al que pagó su colocación como a la empresa que la instaló o al propietario del terreno que permitió la instalación, en el evento de que no haya una empresa intermediaria.

Esta sanción será competencia de las direcciones regionales de

organización electoral, según la ubicación de la propaganda.

41.¿Qué sanción aplica a las personas y candidatos que hagan actividades proselitistas o de propaganda electoral dentro de las oficinas, dependencias y oficinas públicas?

R. Serán sancionados con multa de quinientos balboas (B/ 500.00) a tres mil balboas (B/ 3,000.00) y el comiso de la propaganda electoral.

Esta sanción será competencia de las direcciones regionales de Organización Electoral, según la ubicación de la propaganda.

42.¿Qué sanción aplica a las personas que utilicen indebidamente y sin autorización los emblemas, símbolos, distintivos, colores, imágenes y similares del TE y de la FGE?

R.Serán sancionadas con multa de trescientos balboas (B/ 300.00) a milbalboas (B/ 1,000.00).

43.¿Qué sanción aplica a quienes violen el periodo de reflexión?

R.Serán sancionados con multa de doscientos cincuenta balboas(B/250.00) a tres mil balboas (B/ 3,000.00).

Los medios de comunicación tradicionales y digitales que difundan propaganda electoral pagada a favor o en contra de

o partidos, durante el periodo de reflexión, serán sancionados con multa diaria de diez veces el valor comercial de la propaganda. Igual sanción se le impondrá a la persona que haya contratado la pauta.

44.¿Qué sanción se aplica a los partidos políticos y candidatos que incumplan con la obligación de suministrar al TE el dominio de su página oficial en internet, su cuenta oficial en cada red social, así como las cuentas que han sido pagadas por ellos para ejecutar su propaganda?

R.Serán sancionados con multa de quinientos balboas (B/ 500.00) a milbalboas (B/ 1,000.00).

45.¿Qué sanción se aplica al candidato o partido político que incumpla la obligación de registrar en el TE a la persona que administrará sus medios digitales?

R. Será sancionado con multa de tres mil balboas (B/ 3,000.00).

46.¿Qué sanción se aplica al administrador de medios digitales del candidato o partido político que no entregue en el periodo correspondiente el informe de todas las personas que pautaron propaganda electoral y los montos contratados?

R.Será sancionado con multa de tres mil balboas (B/ 3,000.00).

47.¿Cuál es la sanción aplicable a los partidos políticos, candidatos o

agencias publicitarias que no remuevan la propaganda electoral fija, más tardar a la medianoche del jueves anterior a las elecciones?

R. Serán sancionados con multa de mil balboas (B/ 1,000.00) a cinco mil balboas (B/ 5,000.00), salvo que la responsabilidad de remoción en la fecha indicada, la tuviere la empresa responsable de colocar y remover la propaganda fija, en cuyo caso esta será la sancionada.

48.¿Cuál es la sanción aplicable a las personas y partidos políticos que violen las prohibiciones en materia de propaganda electoral, establecidas en el artículo 276 del Código Electoral?

R. Serán sancionados con multa de quinientos balboas (B/ 500.00) a milbalboas (B/ 1,000.00).

49.¿Cuál es la sanción para la agencia publicitaria que paute propaganda electoral sin registrarse en el TE?

R. Se sancionará con la suspensión del permiso de operaciones durante un año a toda agencia publicitaria que paute propaganda electoral sin registrarse previamente en el TE.

Si la agencia publicitaria pautó propaganda con cargo al financiamiento público preelectoral, en violación a esta disposición, sus honorarios no serán reconocidos por el TE.

50. ¿Cuál es la sanción para los medios de difusión que acepten pautas que omitan la identidad del candidato o partido responsable de la propaganda?

R. Serán sancionados con multa de dos veces el valor comercial de la propaganda.

51. ¿Cuál es la sanción para los particulares que publiquen contenidos digitales y omitan la identidad del candidato o partido responsable de la propaganda?

R. Serán sancionados con multa de mil balboas (B/ 1,000.00) a cinco mil balboas (B/ 5,000.00).

52. ¿Cuál es la sanción para la agencia de publicidad que incumpla con la obligación de entregar al medio de comunicación, la declaración jurada en la que manifieste que tiene contrato con un partido político o candidato para representarlo en la divulgación de su propaganda?

R. Será sancionada con multa del doble del valor de la propaganda, y de igual forma al medio de comunicación que lo permita

Fuente: Tribunal Electoral de Panamá 2023

