

Los principios generales en el Derecho Administrativo panameño

Javier Ernesto Sheffer Tuñón*

“No hay odio de razas, porque no hay razas. Los pensadores canijos, los pensadores de lámparas, enhebran y recalientan las razas de librería, que el viajero justo y el observador cordial buscan en vano en la justicia de la naturaleza, donde resalta, en el amor victorioso y el apetito turbulento, la identidad universal del hombre”. (José Martí)¹.

Sumario

I. Ideas básicas sobre los principios generales del Derecho. A. Noción de Principios generales del Derecho. 1. Funciones. 1.1. Orientadora. 1.2. Interpretadora. 1.3. Integradora. 1.4. Creadora. 2. Naturaleza jurídica. II. Tratamiento de los principios generales por la Jurisprudencia. A. Mención de algunos principios reconocidos por los Tribunales y recogidos expresamente por la legislación. 1. Principio de Informalidad. El In dubio pro actione. 2. Principio de Buena fe. La Irrevocabilidad del acto administrativo. 3. Principio del Debido proceso y justicia administrativa. 4. Principio de Juridicidad (legalidad). III. Relaciones con otras fuentes del Derecho Administrativo. A. Interpretación del orden legal de conformidad con la Constitución. B. Jerarquía de los tratados en el sistema de fuentes panameño. IV. Aplicación por el legislador, el administrador y el juez.

I. Ideas básicas sobre los principios generales del Derecho

Es realmente grato compartir con ustedes miembros del VII Foro Iberoamericano, esta nueva travesía por los caminos del Derecho Administrativo, especialmente relacionada con los principios generales de incidencia en la Ciencia que nos concita.

Singularmente bueno porque nos volvemos a reunir todos aquellos que integramos esta tribuna de hermandad, y sobre todo, por tratar de seguir abonando el camino para que nuestra disciplina sea cada vez más fuerte dentro de la diversidad, con proyección de cambio y siempre labradora y tributaria del *bien común* Iberoamericano.

(*) Profesor de Derecho Procesal Administrativo en la Universidad del Istmo; exasistente letrado de la Corte Suprema de Justicia, Miembro del FIDA, Secretario del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas.

¹ Nuestra América (Edición Crítica), Centro de Estudios Martianos, La Habana, 2000, pp. 28-29.

El tema de los principios generales del derecho en el Derecho Administrativo panameño, es de singular importancia primero que todo porque mi país no tiene una amplia tradición en el cultivo del Derecho Administrativo, una de cuyas causas estriba en su posición geográfica, en el centro de las Américas, por ello lugar de paso de mercaderías durante la Colonia. Condición más que acentuada cuando el centro de la Nación se vio zanjada y abierta al comercio mundial con la inauguración del Canal Interoceánico, el 15 de agosto de 1914².

Es comprensible que la economía terciaria o de servicios fuera la causa de una visión de obras jurídicas alrededor del derecho comercial, civil, incluso marítimo, más que de temas de derecho público; pero, particularmente, de Derecho Administrativo.

No obstante, esa realidad ha venido cambiando paulatinamente con el paso del tiempo y la adecuación a las nuevas circunstancias económicas, políticas, sociales, en síntesis, culturales en general.

Una de nuestras primeras leyes administrativas una vez nacida la República, fue el Código Administrativo. Este vetusto Código requiere una actualización o, en última instancia, su derogación para dar lugar a una Ley General de la Administración Pública, que le imprima el marco necesario a los principios y fines de la función pública, con la científicidad y precisión que existe en otras latitudes.

Esta sentida necesidad obstaculiza el mejor desempeño de la Administración Pública Nacional, sobre todo por la proliferación de dependencias oficiales de directa relación con los particulares, sin que existan unos principios básicos comunes a todo el engranaje oficial, como se prevé en Chile, Argentina, España, Colombia, Costa Rica, por mencionar algunos.

Aquel Código, en su artículo 752, impone la obligación a las autoridades de proteger, *en sus vidas*, honras y bienes a todos los residentes del país, así

² El Vapor Ancón fue el primer barco que atravesó en esa fecha el canal de esclusas, que desde entonces se mantiene abierto a la navegación comercial del mundo, con apreciables niveles de eficiencia y aumento de los usuarios.

como “asegurar el respeto recíproco de los **derechos naturales**, previniendo y castigando los delitos”.

A. Noción de principios generales del Derecho

Como parte de la *Teoría del Derecho*, los principios generales de esta Ciencia son realmente difíciles de digerir no sólo por todo comensal en las cuestiones jurídicas; ellos trascienden a eso que se va generando en el cientista del Derecho, con el paso del tiempo y la profundización temática muy amplia del quehacer jurídico: la *lógica jurídica*. De ahí que debamos abordar los principios en cada una de las disciplinas que yacen bajo el ropaje de lo jurídico con una mentalidad abierta, porque esos principios a la postre es posible que sean más que una afloración de la mente o del intelecto; sino que, cobijados por un imperativo de los hechos y del desarrollo social, se proyectan como contribuyentes a la solución de alguna cuestión problemática, en el ámbito constitucional, civil, laboral contencioso administrativo, en la vía administrativa, en lo laboral, etc.

En otras palabras, hablar de los principios del Derecho es como referirse a la verdad necesitada por la realidad³, como el descubrimiento de la solución al nudo interpretativo o la *laguna técnica* que, aunque no se quiera, es posible ante la *no plenitud* del orden jurídico.

La idea de un orden social multifacético lleva en ciernes una respuesta de igual índole, porque de otra manera sería un contrasentido. Me explico, en el ámbito jurídico solemos referirnos a la cultura occidental; pero ésta no es la única existente, algunas soluciones de la cultura oriental, por ejemplo, nos parecen poco ortodoxas y hasta impregnadas de un “salvajismo primitivo”⁴; y es que en cada sociedad habremos de buscar unas normas definidoras de la idiosincrasia del respectivo pueblo, que, por su invocación y uso frecuente, pueden llegar a convertirse en un principio general para esta parcela de “civilización”.

³ ¿Qué es la verdad sin la realidad, cómo podría ser comprobada?

⁴ Piénsese en que a quien hurte se le ampute una mano, y sanciones parecidas que reflejan todavía la Ley del Tali3n.

Ya aquí nos enfrentamos a la primera cuestión de orden: Son los principios del Derecho emanaciones del orden intelectual de carácter general, o son realmente como afirman los jusnaturalistas un desprendimiento de la naturaleza, connaturales al ser humano y como tal no requieren de formulación en un texto normativo escriturado. Por otro lado, son los principios generales normas de carácter obligatorio? El dilema sigue presente aún en nuestros días, por lo que el intercambio de ideas es por demás muy interesante si se lo relaciona con el Derecho Administrativo.

Por principio en términos latos se entiende el origen, la fuente, el fundamento de donde emanan normas jurídicas con carácter vinculante, que es lo caracteriza al Derecho, su capacidad coercitiva y la posibilidad de ser aplicado aún contra la voluntad del obligado o sometido a un deber jurídico.

Son “Criterios fundamentales que informan el origen y desenvolvimiento de una determinada legislación que, expresados en reglas y aforismos, tienen virtualidad y eficacia propias con independencia de las normas formuladas en el plano positivo”⁵.

Por su parte, los *valores jurídicos* encuentran su cauce a través de los principios y las normas positivas⁶. Libertad, igualdad de las personas⁷, justicia, solidaridad, dignidad humana están previstos en las normas legales no sólo internas sino internacionales, porque *unívoca* es la naturaleza humana; aunque haya una realidad condicionada por diversos factores en cada sociedad.

1. Funciones

⁵ Diccionario Jurídico Espasa, Editorial Espasa Calpe, S.A., Madrid, 1999, p. 792.

⁶ Cf. **Coviello**, Pedro José Jorge. Los principios generales del Derecho frente a la Ley y el Reglamento en el Derecho Administrativo argentino, en “VI Foro Iberoamericano de Derecho administrativo, VIII Jornadas de Derecho Constitucional y Administrativo”, Universidad Externado, Colombia, 2007, p. 204. Importa destacar como lo hace el autor, nítidamente, siguiendo a Pérez Luño (Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución), la diferenciación que existe entre las categorías “valor” y “principio”. Mientras los valores no contienen especificaciones sobre los supuestos en que deben ser aplicados, ni las consecuencias jurídicas que deben seguirse en concreto; en cambio, los principios entrañan un mayor grado de concreción y especificación que los valores respecto a las situaciones que pueden ser aplicados, pero sin ser aún normas analíticas, pp. 193-194.

⁷ Sabido es que en función de que la realidad plantea diferencias en la posición de las personas respecto de los medios de producción (empresario-trabajador), o por su vulnerabilidad (ancianos, menores, discapacitados), que el Derecho (particularmente el Derecho Social), procura compensar esa igualdad jurídica formal con el trato desigual de los que materialmente son desiguales.

A éstos sabemos que se les ha atribuido una triple función en el sistema, por servir como “*fundamento, interpretación e integración del ordenamiento jurídico*”.⁸ Es decir, desempeñan un papel: 1. *Orientador*, 2. *Integrador* y, 3. *Interpretador*. Aún es posible agregar una cuarta función, la creadora.

1.1. Orientadora

A nivel del procedimiento administrativo, por ejemplo, los principios sirven de **fundamento**, porque orientan y marcan las pautas en cuanto al trámite administrativo se refiere, por ser distinto al procedimiento civil, eminentemente judicial, de relaciones entre partes, con intereses generalmente privados; mientras que en lo administrativo estamos frente al estándar de interpretación de la relación jurídica pública: el interés público o bien común, a cargo de la Administración.

1.2. Interpretadora

Colaboran con la **interpretación** porque el aplicador o intérprete, en función de la hermenéutica que identifica y da sentido a los mismos, puede encontrar soluciones para la adecuada aplicación de las normas de procedimiento a un caso bajo estudio.

1.3. Integradora

Ellos están en la base de la *integración normativa*, ya que ante cualquier vacío legal lo llenan mediante la *supletoriedad*, en procura de la plenitud del procedimiento administrativo o de la relación sustantiva que lo permita.⁹

1.4. Creadora

⁸González Pérez, Jesús. El método en el derecho administrativo, en “Revista de Administración Pública”, No. 22, p. 45. Citado por Cassagne, Juan Carlos. Derecho Administrativo, T.II, Editorial Abeledo Perrot, 5ª. Edición actualizada, Buenos Aires, 1996, p.318.

⁹ Es clásico el ejemplo que prohíbe la analogía en materia de aplicación de sanciones administrativas o por la comisión de delitos tipificados en el Código Penal. Cf. Sheffer Tuñón, Javier Ernesto. El procedimiento administrativo en Panamá, Editorial Sistemas Jurídicos, S.A., Panamá, 2002, p. 108.

Es posible hablar de una función **creativa** conforme a la que “...antes de promulgar la norma jurídica, el legislador debe conocer los principios para inspirarse en ellos y poder positivizarlos.”¹⁰

Un tema que ha de ser puesto en la palestra es que si el principio general del derecho por el hecho de ser plasmado expresamente en el texto de la Ley, deja de ser principio, para convertirse en derecho positivo. Estimo que es preferible que el principio general se materialice en la Ley a efectos de prevenir actuaciones discrecionales del juzgador, al momento de decidir la causa, o del intérprete de la Ley ante la instancia administrativa.

Sin reducir o mediatizar la capacidad creativa de aquéllos, esta forma sugerida daría mayor certeza ante situaciones de hecho similares y por ello reducirían el margen de discreción a nivel judicial y administrativo. Vemos así como muchas normas sectoriales establecen claramente los principios rectores que inspiran la legislación respectiva, además de incluir un ilustrativo glosario complemento de dichos principios. Ello ocurre con la propia Ley de procedimiento administrativo; la de Transparencia en la gestión pública (Ley 6 de 2002)¹¹; la reguladora de la contratación pública (Ley 22 de 2006), la general del ambiente (Ley 41 de 1998), entre otras.

2. Naturaleza jurídica

Los principios generales del derecho son más que las sentencias populares o dicho común, ya que éstos obedecen muchas veces al carácter folclórico o regionalista de un determinado pueblo o área, aquéllos son más que un sentir popular particularizado. El principio general tiene vocación normativa; mientras que el dicho popular tiene afición sentenciosa, moral, burlesca hasta llegar a la hilaridad e, incluso, puede consistir en una repetición inconciente y parafraseada de enseñanzas bíblicas.¹²

¹⁰ http://es.wikipedia.org/wiki/Principios_generales_del_Derecho.

¹¹ Sin embargo, ello no fue obstáculo para que el Órgano Ejecutivo, so pretexto de reglamentar la Ley, haya excedido su facultad requiriendo, por ejemplo, que el que pida información de carácter público posea el carácter de interesado. Requisito extraño e ilegal, que afortunadamente fue eliminado con la derogación del Decreto Ejecutivo 124 de mayo de 2002.

¹² Es común escuchar “no hagas a los demás lo no te gusta que te hagan a ti”; que realmente corresponde al Evangelista Mateo, Capítulo 8, Versículo 12: “Todo lo que ustedes desearían de los demás, háganlo con ellos: ahí está Toda la Ley y los Profetas”. La Biblia (Latinoamericana), Coedición, Madrid. Otro ejemplo popular “los últimos serán los primeros”; no obstante, este mismo Evangelista, siguiendo las

Como tal, los principios generales constituyen una fuente formal del Derecho, junto a la Constitución, la jurisprudencia constitucional¹³, la Ley¹⁴, y la costumbre, siempre que ésta sea general y conforme con la moral cristiana¹⁵.

La opinión de los entendidos o doctrina no es fuente de derecho en mi país, aunque regularmente los fallos de la magistratura y el foro en sí se apoyan en la argumentación versada de respetables juristas, que abordan en sus escritos múltiples aspectos del fenómeno jurídico.

Al respecto artículo 13 del Código Civil, inspirado en el Código español sobre la materia, dispone:

“Cuando no haya ley exactamente aplicable al punto controvertido, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional, las reglas generales de derecho, y la costumbre, siendo general y conforme con la moral cristiana”.

A mi juicio, el reconocimiento que hace la norma jurídica copiada le prodiga un carácter obligatorio y efecto jurídico de igual condición a los principios generales del derecho en el sistema panameño, sobre todo porque la jurisprudencia constitucional ha considerado que el artículo 14, numeral 1, del Código Civil, contenido en el Título Preliminar, conforme al que la Ley especial prima sobre la Ley especial, tiene un “valor supralegal”, porque es aplicable a todos los Códigos de la República, pese a ser un principio “que no tiene jerarquía constitucional.”¹⁶

Es evidente que el artículo 13 comentado reconoce la posible falta de plenitud del ordenamiento jurídico, para lo que, ante tal evento, prevé la

enseñanzas de Jesús, se refiere a toda aquella persona que abandonando su terrenalidad, decide libremente dejarlo todo por seguir las enseñanzas del Salvador; es el caso del rico tetrateniente que quería ser salvo; conocía la Ley de los mandamientos; pero que se entristeció ante la propuesta de Jesús que para ser perfecto y lograr un tesoro en el Cielo, vendiera todo y repartiera el dinero entre los pobres y luego lo siguiera. El Evangelista dice (Cap. 19, Ver. 30): “Muchos que ahora son primeros serán últimos, y otros que ahora son últimos serán los primeros”.

¹³ Es comprensible que el Código Civil en su artículo 13 no mencione la doctrina o jurisprudencia administrativa como fuente del Derecho, porque para la fecha el Tribunal de lo Contencioso Administrativo no había sido creado; no existía justicia contencioso Administrativa en Panamá, que vino a ser inaugurada con la Constitución de 1941 (Arts. 190, 191 y 192).

¹⁴ En sentido tanto formal como material.

¹⁵ Es decir, la costumbre *secundum legem*.

¹⁶ Cf. Registro Judicial, enero de 1992, p 100. Pleno. Sentencia de 29 de enero de 1992. MP. Rodrigo Molina Amuy.

utilización, en primer orden, de la *analogía legis*¹⁷, y en ausencia de Ley que regule un caso o materia semejante, concibe, entre otras fuentes, a las “**reglas generales de derecho**”, como supletoria del vacío o laguna legal de que se trate.

Esto es sumamente importante en el campo del Derecho Administrativo, y los procedimientos que se surten ante los despachos públicos. En el pasado, con antelación a la dictación de la Ley 38, de 31 de julio de 2000, cuyo Libro Segundo regula el procedimiento administrativo general (vigente desde el 1 de marzo de 2001), era muy común que los vacíos en los procedimientos administrativos fueran suplidos por normas del Código Judicial, especialmente el Libro Segundo de este cuerpo legal que contiene las normas procesales del procedimiento civil; el resultado no podía ser otro que la disparidad de términos empleados o la incertidumbre sobre qué figuras procesales (cuáles sí o cuáles no) podían ser empleadas por las diferentes instancias administrativas, especialmente a la hora de interponer los recursos contra los actos administrativos que el interesado estimara contrario a sus derechos.

No existían normas que fijaran cuándo sustentar la alzada o apelación y deficiencias similares, que atentaban directamente, dentro de la función pública, contra otros principios generales como el **debido procedimiento**, la seguridad y certeza jurídicas, en suma, contra la idea de un servicio público sin trabas a los asociados para el cumplimiento de sus fines legítimos, y la buena marcha de la Administración.

La inexistencia de una Ley de procedimiento común aparejaba sensibles traumas a la Administración pese a que rigieran otros procedimientos administrativos específicos, porque éstos adolecen de una filosofía garantista para el particular, dentro de la vía administrativa, y sólo se inspiran en el logro del cometido público (acopio de la tributación, de las cargas de la seguridad social, etc.)¹⁸, que no es infrecuente que revista una típica desviación de poder o hecho arbitrario, para lo que el particular o interesado, antes de la citada Ley 38 de 2000, estaba inerte en esta esfera de competencia.

¹⁷ Basada en el criterio que donde existe la misma razón debe aplicarse la misma disposición.

¹⁸ Hoy en día altamente cuestionada por la opinión pública, debido a las deficientes prestaciones a los asegurados y beneficiarios.

En el pasado era impensable presentar incidentes de nulidad, recusación de la autoridad encargada de decidir, solicitar la práctica de cierto tipo de pruebas para la tutela del derecho de defensa (como una diligencia exhibitoria), solicitar explicaciones u orientación sobre el caso sometido a la instancia administrativa, intervenir como tercero, etc.

Por ello considero que una de las características del Estado de Derecho lo identifica como dotado de una Ley o instrumento de igual valor, que garantice a los asociados el debido procedimiento previo a la adopción de un acto afectante de un interés o derecho subjetivo en la vía administrativa.

Este requerimiento o garantía en nada pugna con los fines generales de aquél, o que pudiera ser interpretado como propiciador de la paralización de la marcha de una fluida función pública.

II. Tratamiento de los principios generales por la Jurisprudencia

La doctrina constitucional y la legal, es decir, la jurisprudencia emanada del Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en asuntos de inconstitucionalidad y otras acciones, y de la Sala Tercera de esa Corporación, en materia del control de la legalidad de las acciones u omisiones de los servidores públicos, han reconocido el valor de los principios generales, como fuente supletoria de Derecho y, sobre todo, al momento de interpretar las normas jurídicas, cuya aplicación reclama el caso concreto.

La práctica demuestra que los Tribunales pese a que exista un texto normativo expreso, suelen invocar el principio que orienta la solución al caso subexámine, por lo que, la supletoriedad de antaño predicada de los principios, realmente no es tal; sino que adquieren el mismo lugar que la Ley, por lo menos para reforzar la solución tribunalicia.

A. Mención de algunos principios reconocidos por los Tribunales y recogidos expresamente por la legislación

Nuestra Ley de procedimiento común, al igual que la mayoría de leyes extranjeras sobre la materia, contiene un cúmulo de principios, unos implícitos y la mayoría explícitos, que deben ser observados por la Administración activa en su relación con los particulares.

Su artículo 34 prevé los siguientes:

1. Informalidad, 2. Imparcialidad, 3. Uniformidad, 4. Economía, 5. Celeridad, 6. Eficacia, 7. Debido proceso, 8. Objetividad, 9. Estricta legalidad.

Otros como el de gratuidad y garantismo, están implícitos ya que fluyen de su espíritu y de la historia misma de su elaboración.¹⁹

Me detendré sobre algunos de ellos en cuanto hayan sido objeto de pronunciamiento jurisdiccional además de su trascendencia para este breve estudio.

1. Principio de Informalidad. El In dubio pro actione

Los agentes públicos son quienes además de aplicar y cumplir el procedimiento deben en esa tarea restringir al mínimo los requisitos de forma innecesarios, que tienden a embotar y aletargar el trámite administrativo, así como favorecer el desaliento de los administrados, que buscan respuestas concretas a sus peticiones. Los artículos 47 y 138 de la Ley 38 de 2000 tienden a la “simplificación del proceso”.

Este informalismo debe entenderse fundamentalmente a favor del administrado, lo que significa, por ejemplo, que si la petición no reúne algún requisito no indispensable puede postergarse su cumplimiento, sin que ello constituya obstáculo para que el trámite prosiga. Otras sus aplicaciones prácticas son: no es menester calificar jurídicamente las peticiones; es excusable la calificación errónea de los recursos: el señalamiento de un destinatario (autoridad) equivocada del recurso no afecta la procedencia del mismo; los recursos deben interpretarse no conforme a la letra sino la intención del recurrente, etc. (Cf. Arts. 74 y 165, inciso final en ambos).

Debo decir que el hecho que la autoridad esté obligada a seguir un trámite para solventar la petición del interesado o que la Administración adelante una actuación oficiosa, esto no significa exceso de formalidad, pues es natural que todo procedimiento conlleve el desarrollo y secuencia de pasos, propios del debido proceso, pasos que en cuanto al procedimiento administrativo se refiere, deben ser expeditos y sencillos.

¹⁹Así la Exposición de motivos dice textualmente que: “el Anteproyecto tiene como orientación básica ser de carácter garantista de los derechos de los administrados, para lo cual se regula un procedimiento con trámites precisos, que trata de asegurar las garantías procesales apropiadas a la actuación de las partes y demás interesados frente a la Administración Pública”. **Sheffer Tuñón**, Javier. Op. Cit., p. 219.

Acerca del *In dubio pro actione*, la Sala Tercera ha acogido este criterio interpretativo para favorecer el derecho de petición del particular más allá de fórmulas entorpecedoras, lo ha hecho ante la existencia de sellos de notificación que plasman fechas diferentes en que el interesado se dio por enterado legalmente del acto, aspecto determinante tratándose de una acción de restablecimiento del derecho o plena jurisdicción, cuya proposición debe darse dentro del término legal ante el contencioso administrativo, una vez agotada la vía administrativa.

Dentro de este contexto aquella Sala ha dicho que “...en casos como en el presente, donde existen varios sellos de notificación contradictorios entre sí, resulta aplicable el principio *in dubio pro actione* o de interpretación más favorable al ejercicio del derecho de petición para asegurar más allá de las dificultades de índole formal, una decisión sobre el fondo de la cuestión objeto del procedimiento. En materia de procedimiento administrativo el principio se traduce en que el formalismo debe ser interpretado en favor del administrado. (Brewer-Carías, Allan R. Principios del Procedimiento Administrativo. Editorial Civitas. Primera Edición. Madrid, 1990. p. 148).”²⁰

La Ley peruana de procedimiento administrativo contiene expresamente este principio.

La Sala ha vinculado la informalidad con el principio de *buena fe*²¹ en las actuaciones administrativas. En sentencia de 21 de junio del 2000, ese

²⁰Recurso de apelación interpuesto por el Lcdo. Luis Arrocha Romero, actuando en representación de Elisa González Vda. de Saval, contra el Auto de 23 de octubre de 1993, expedido por la Sala Tercera, mediante la cual no se admite la demanda contencioso administrativa de plena jurisdicción para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. 2052-84, de 19 de diciembre de 1984, expedida por el Director Nacional de Prestaciones Económicas de la Caja de Seguro Social, y para que se hagan otras declaraciones. Auto de 22 de julio de 1993, MP. Arturo Hoyos.

²¹Este aforismo de abierta procedencia del Derecho Común, cada vez adquiere más preponderancia en otros ámbitos jurídicos, especialmente en el derecho administrativo, vale transcribir el artículo 83 de la Carta colombiana de 1991 que lo recepta con una amplia aplicación -a modo de *un deber* o exigencia inaplazable- en el espectro social de la vida de relación entre las autoridades y los particulares. “**Art. 83.** Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”. Según el compilador, esta norma busca recuperar la vigencia y practicidad real de este principio, extendiéndolo al ámbito del derecho público; en especial a las relaciones entre los particulares y las autoridades con el fin de resaltar el criterio de servicio público que debe imperar en todas las actuaciones de la Administración

Tribunal Máximo de lo Contencioso Administrativo declaró ilegal un acto administrativo expedido por la Caja de Seguro Social, que denegó a una mujer “unida de hecho”²² con el “asegurado fallecido” el derecho a goce de una pensión de sobreviviente, y así evitó que la Administración sancionara el incumplimiento de un trámite con “consecuencias contrarias a la naturaleza del mismo”.

Sirvió de fundamento la norma del Código Civil (Art. 1109) que previene que los contratos se perfeccionan, salvo las excepciones de Ley, por el “mero consentimiento” y el carácter obligante de sus efectos conformes a la “buena fe”, al uso y a la Ley.

2. Principio de Buena fe. La Irrevocabilidad del acto administrativo

En sentencia fechada el 25 de agosto de 1999, este Tribunal de lo contencioso administrativo hizo una ingeniosa y versátil relación entre la buena fe en las actuaciones administrativas, con ocasión de la revocatoria oficiosa de actos administrativos que conceden derechos subjetivos a los particulares. Por lo ilustrativa que resulta me permito transcribir las partes pertinentes del referido fallo:

“En este sentido, la Sala se ha pronunciado con anterioridad en torno a la revocación de actos administrativos que crean situaciones jurídicas de ventaja y el principio de buena fe, señalando que no existe fundamento jurídico que sustente el procedimiento mediante el cual una institución estatal como en este caso lo es el Ministerio de Desarrollo Agropecuario revoque una resolución por dicha entidad expedida, máxime cuando el acto que fue objeto de revocación crea una situación jurídica de ventaja -de carácter particular y concreta- entendida como tal cuando se generan derechos subjetivos que no pueden ser desconocidos en forma arbitraria ni unilateral.

...Tampoco debemos dejar de lado... el principio de la buena fe contemplado en el artículo 1109 del Código Civil pues de las constancias procesales y el informe escrito por

por encima de las condiciones formalistas y entrabadoras. De igual manera se quiere convertir este derecho en criterio rector de todo el ordenamiento jurídico, convertirlo en fuente directa de derechos y obligaciones superando el criterio meramente interpretativo que se tenía de él. Cf. <http://structio.sourceforge.net/leg/#A1>.

²² Esto es en amancebamiento o concubinato.

la entidad demandada ...se observa que el administrado inició su período como Alcalde electo del Distrito de Chitré para el período constitucional de 1994 a 1999 confiado de que se encontraba gozando de una licencia sin sueldo en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario a partir del 1º. de septiembre de 1994, la cual se le revoca mediante Nota DRH-527 de 3 de octubre de 1994.

A juicio de la Sala, la actuación de la Administración... violenta el principio de la buena fe que debe regir en las relaciones del Estado con sus administrados. Ello es así, por cuanto se le creó al administrado la certeza de que podía ejercer libremente el cargo para el cual fue electo sin temor a perder su puesto de trabajo en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario pues le había sido concedida una licencia sin sueldo que le permitiría regresar a su cargo una vez culminado el período para el cual fue electo alcalde.”²³

Esta decisión de la Sala Tercera fue emitida con antelación a la entrada en vigencia de la Ley 38 de 2000. Este detalle interesa porque hoy la legislación de procedimiento administrativo permite expresamente a la Administración la revocatoria de actos administrativos cuyo objeto sea regular una situación o derecho subjetivo a favor de un particular, claro que sujeto a una serie de requisitos generalmente aceptados por la doctrina.²⁴

También es pertinente mencionar la sentencia del Pleno de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), fechada el 20 de marzo de 1997, que declaró inconstitucional una norma jurídica de la Ley 56, de 25 de julio 1996 (penúltimo párrafo del artículo 1), que desconocía a los documentos el valor que la Ley les reconoce, ya sea como auténticos o públicos ante la Administración, si no cumplen con los “requisitos y condiciones establecidos”, o sea, el uso de papel sellado.²⁵

La parte demandante basó su argumento de inconstitucionalidad contra la norma en los artículos 32 y 212 (ahora 215) de la Constitución; sin embargo, la CSJ, observó la transgresión desde el prisma de la *informalidad* a que llama al legislador la propia Constitución desde el artículo 215, cuando éste elabore o dicte leyes de procedimiento.

²³ Caso: José Nieves Burgos Vs. Ministerio de Desarrollo Agropecuario. MP. Arturo Hoyos.

²⁴ Cf. Artículo 62 de la Ley 38 de 2000. Esta norma al tiempo que permite la **revocatoria** también acepta que la Administración pueda “**anular de oficio una resolución en firme en la que se reconozcan o declaren derechos a favor de terceros**”, en determinados supuestos que ella enuncia y supeditado al cumplimiento de ciertos requisitos.

²⁵ Ésta es una fuente de ingreso tributario, como especie venal.

Considero que el pronunciamiento del Máximo Tribunal Constitucional también pudo haberse apoyado, y por ello así mismo hacer alusión, en el principio de *gratuidad*, por la importancia que éste tiene en el ámbito del procedimiento administrativo.

3. Principio del Debido proceso y justicia administrativa

Hoy ya nadie puede dudar que el debido procedimiento legal, el previo proceso legal, debido proceso adjetivo, de defensa, o como se le quiera denominar, es un principio general de amplio espectro dentro de la Administración Pública, en la cual se surten verdaderos procedimientos, y en la que se imparte justicia administrativa, porque la Administración resuelve pretensiones o peticiones de las partes, interesados legítimos o incluso de personas agremiadas impetrando algún derecho de interés de clase (consumidores, grupos ambientalistas, usuarios de servicios públicos domiciliarios, gremios profesionales, empresariales o industriales). O un debido trámite al margen de ser instado por interesado alguno, cuando la Administración adelanta procedimientos oficiosos.

Este principio está expresamente reconocido en Constituciones como las de Venezuela (Art. 49) y Colombia (Art. 29). En efecto, la Carta del país de Bolívar expresa:

“El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas.”

En Panamá, el artículo 32, luego de su reforma en el año 2004, incluye este principio fundamental como aplicable a los procesos administrativos, al prohibir el doble juzgamiento por la misma “causa penal, administrativa, policiva o disciplinaria”. Antes no estaban mencionadas en forma genérica las causas administrativas, como sujetas al debido trámite, tan sólo las “disciplinarias”. El encabezado de esa norma prevé que ninguna persona será juzgada sino por “autoridad competente y conforme a los trámites legales”.

La Corte se ha referido a la frase “*trámites legales*”, recordada recientemente en una sentencia de 5 de abril de 2006²⁶, lo que no es ocioso

²⁶ Demanda de inconstitucionalidad promovida por Carlos E. Carrillo G. y Edward Lombardo, en representación de la señora Brenda L. De Icaza, contra la Resolución de 21 de febrero de 2002, dentro del reparto No.263-2000-JUR del Tribunal Electoral. MP. José Troyano.

porque de por sí sola no refleja mucho contenido, o que aflore de ella el principio general del debido proceso.²⁷

Fue la jurisprudencia constitucional la que abrió el compás para la aplicación del debido proceso a “todo tipo de proceso”, ya que la interpretación inicial consistió en que esa garantía y principio fundamental sólo era aplicable a los reos en los procesos penales. Una jurisprudencia garantista de finales de la década de los 70, acentuada en los años 80 y mantenida hasta el presente, rompió con ese paradigma, para dar paso a la aplicación del debido proceso tal cual reseño, gracias a una sabia interpretación del artículo 32 de la Ley Suprema.

No obstante, la Corte, paralela y contradictoriamente, desde mediados de la década del 50 del siglo pasado, en pronunciamientos relacionados con el Derecho de Petición, negaba al ejercicio de este derecho el efecto de generar un proceso. La paradoja consiste en que cómo si el debido proceso se aplica a todo proceso, incluso a los administrativos, al ejercerse el derecho de petición que puede dar pábulo a un procedimiento ante la Administración con oportunidad de ofrecer y producir prueba, a un acto administrativo motivado que resuelve la solicitud e interponer los recursos de Ley, no se genera, según la Corte, “proceso de naturaleza alguna”. Esta jurisprudencia ha de ser descartada por anacrónica y oponerse al principio general comentado, reforzado ampliamente por la reforma constitucional del año 2004.²⁸

En este sentido, la justicia administrativa, también es justicia, como acertadamente lo ha señalado Dormi, en tono crítico y fuerte, al referirse al agotamiento de la vía administrativa:

“No compartimos *-expresa el jurista argentino-* la tesis de la precipitación de los procedimientos administrativos o el criterio de que la única justicia es la justicia de los jueces. Creemos que la justicia cuanto antes empieza, es más justicia. La justicia del juez es justicia final. La justicia inicial

²⁷ "La expresión trámites legales que utiliza el artículo 31 (ahora 32) de la Constitución no puede interpretarse en el sentido común que le da el diccionario. La expresión es comprensiva de vía procesal adecuada y de formas esenciales que constituyen garantía suficiente de un proceso regular." Sentencia de 14 de abril de 1983. Citada en Sentencia Calendada 16 de enero de 1985, Registro Judicial, enero de 1985, p. 69.

²⁸ Cf. **Sheffer Tuñón**, Javier Ernesto. Estudios de Derecho Público, Editorial Cultural Portobelo, Panamá, 2006, pp. 122-124.

de la Administración es también justicia. La legislación, con un criterio de apresuramiento, parte de la base que la Administración es irresponsable por vocación y por tradición y busca, cuanto antes, ir a las manos de los jueces como si fueran los únicos monopolizadores de la verdad y de la justicia. Creemos en la justicia, pero en toda la Justicia. Es también justicia la hecha por la propia Administración. El procedimiento administrativo sirve a la democracia como instrumento de participación y de fiscalización democrática.”²⁹

La relación entre el principio del debido proceso y la justicia administrativa soporta comentar una verdad obvia: la justicia es un caro anhelo milenario de la humanidad y la actuación administrativa, al aplicar y ejecutar la Ley, encuentra un nicho no tan distinto a los estrados tribunales para decir si se tiene o no derecho a lo pedido.

El peticionario puede verse frente a la Administración en diversas circunstancias jurídicas, porque, por ejemplo, ella estimula la economía mediante medidas de fomento, restringe derechos o impone obligaciones en función de un interés común o, en todo caso, omite sus deberes legales y constitucionales, pudiendo ocasionar perjuicios e incurrir así en responsabilidad, que le es reclamable ante su *juez natural*, por medio del control de legalidad ante la vía jurisdiccional.

4. Principio de Juridicidad (legalidad)

El *control de legalidad* constitucionalmente previsto nos lleva a decir que la *legalidad*, como principio general, tiene hondas raíces; pero desalentadora es la realidad porque aquel control jurisdiccional sobre la Administración, que nació en nuestro país en la década del 40 del siglo pasado, inspirado básicamente en el contencioso administrativo francés y su decantación por medio de la hermana República de Colombia, requiere de importantes ajustes tanto en la estructuración de la actual Sala Tercera de la CSJ (v.gr. requisitos para ocupar el cargo de Magistrado en este Tribunal; su imperiosa desjudicialización por medio de un régimen procesal propio y su separación de la actual CSJ, tal cual fue previsto en sus inicios; la adopción de nuevas

²⁹ **Dromi**, José Roberto. Revisión de los actos administrativos por la propia Administración, en “Derecho Procesal Administrativo”, Ediciones Rosaristas, Colegio Mayor de Nuestra Señora Del Rosario, Bogotá, 1980, p. 64.

medidas provisionales o cautelares; que se introduzca el doble grado de jurisdicción³⁰; en fin, un orden antiformalista porque el formalismo en los requisitos de las demandas hoy ahoga los derechos e intereses legítimos de los usuarios del sistema).

Algunos avances sobre este último punto se han logrado con la derogación de los antiguos motivos de ilegalidad del acto administrativo, que contenía el artículo 26 de la Ley 135 de 1943 (reguladora de la jurisdicción), por el artículo 52 de la Ley 38 de 2000, porque éste menciona en forma sencilla cuándo estamos ante un acto administrativo absolutamente nulo; mientras que los motivos de ilegalidad propiciaban en la Sala excesivos requisitos de forma a la hora de examinar la admisión de las demandas.

En el ejercicio del control de legalidad, la Sala Tercera ha dicho en diversas ocasiones que la “*juridicidad*” concentra todo el ordenamiento jurídico; “las acciones y omisiones de los funcionarios y corporaciones públicas tienen como presupuesto básico una base normativa, por lo que sólo pueden hacer lo que expresamente les está permitido por la norma o Ley habilitante.

Principio que en nuestro Estatuto Constitucional se extrae de los artículos 17 y 18, y a nivel legal, está receptado en el procedimiento administrativo general (Cf. Art. 34 de la Ley 38 de 2000).”³¹

Además, este principio “preserva la *seguridad jurídica* al ser garantía de protección de derechos de los asociados y deberes correlativos exigibles a éstos, y marca las pautas imprescindibles del correcto desenvolvimiento del

³⁰ En opinión que comparto, el doctor José Carrasco, actual Magistrado Vocal del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas creado mediante Ley 22, de 28 de junio de 2006, estima que Panamá tiene varias décadas de atraso frente a la mayoría de los sistemas existentes en Latinoamérica en lo que se refiere a la doble instancia; nuestros países limítrofes (Colombia y Costa Rica) son ejemplo de ello, cuya jurisdicción contencioso administrativa sí posee doble instancia, lo que ha “incidido en una mayor protección a los usuarios y el desarrollo del Derecho administrativo en esos países”. Cf. Debe crearse una jurisdicción administrativa separada del Órgano Judicial en Panamá?, en “Libro Homenaje a la Memoria del Doctor César Quintero Correa”, Litho Editorial Chen, S.A., Academia Panameña de Derecho, Panamá, 2007, p.121.

³¹ Sala Tercera de la CSJ, Sentencia de 12 de febrero de 2004. Caso: El licenciado Pedro Moreno, actuando en nombre y representación del Patronato del Centro de Educación Vocacional Basilio Lakas, presenta demanda de plena jurisdicción, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No.22, de 4 de julio de 2001, expedida por la Ministra de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, el acto confirmatorio, y para que se hagan otras declaraciones. MP. Adán Arjona.

aparato público, en consonancia con la noción y práctica del Estado Constitucional y Social de Derecho.”³²

III. Relaciones con otras fuentes del Derecho Administrativo

Los principios generales están sujetos a una jerarquía entre las fuentes (Art. 13 del Código Civil y 35 de la Ley 38 de 2000); pero esta concepción no es absoluta, ya que, estimo que queda diluida cuando la norma invocada está fundida con el principio que le sirve de origen o antecedente. Así norma y principio son una misma entidad jurídica. Aquellos que tienen asidero en la Constitución ocupan una posición cimera como fuente para la interpretación o supletoriedad.

La forma típica de expresión de la Administración, el acto administrativo (unilateral o bilateral), queda subordinado a la Constitución y a la Ley, y su declaratoria de invalidez está reservada a la justicia contencioso administrativa; aunque, mientras ello no se produzca, opera la presunción *iuris tantum* de legitimidad predicable a todo acto de autoridad dentro de un régimen de Derecho. El acto administrativo una vez cumplidos los requisitos para su aprobación y eficacia, es ejecutivo, por lo que la Administración puede proceder a su ejecución.³³

La Administración está obligada a cumplir ella misma las disposiciones reglamentarias que dicte, la violación de los actos o decretos reglamentarios por su emisor es motivo para generar un contencioso de nulidad, para obtener su invalidez, con fundamento en el artículo o norma reglamentaria contravenida por aquélla.³⁴

La *inderogabilidad singular del reglamento*, no resta a la Administración la atribución para que ella modifique o derogue un acto de contenido general; pero no la autoriza a que en un caso concreto desconozca

³² Sala Tercera de la CSJ, Sentencia de 16 de abril de 2003. Caso: El licenciado Roy Arosemena actuando en nombre y representación de Agro Investments Lusel, Inc., presenta demanda de nulidad, para que se declare nula, por ilegal, la Resolución No. D.N.189-99, de 18 de junio de 1999, expedida por el Director Nacional de Reforma Agraria del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

³³ Aunque la doctrina ha discutido la posibilidad de desaplicación de un reglamento que adolezca de ilegitimidad manifiesta, por ejemplo, Comadira. Derecho Administrativo, Editorial Abeledo Perrot, Argentina, 1996, pp. 75-76.

³⁴ Cf. Arts. 206, numeral 2, de la CN; 97, numeral 2, del Código Judicial.

que está obligada a cumplirlo, con prescindencia de la jerarquía entre el órgano que dicta el reglamento y el que dicta una resolución singular contraria al mismo.³⁵

La Ley que regula el procedimiento administrativo a la vez que procura establecer una especie de *pirámide kelseniana* de los instrumentos jurídicos que deben acatar en el desempeño de sus funciones los servidores y entidades públicas, adscritos a las distintas Administraciones Públicas (nacional y local), fija la relación de supeditación del Reglamento respecto de la Ley y de ambos de cara a la Constitución. Veamos:

“Artículo 35. En las decisiones y demás actos que profieran, celebren o adopten las entidades públicas, el orden jerárquico de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios.

En el ámbito municipal, el orden de prioridad de las disposiciones jurídicas será: la Constitución Política, las leyes, decretos leyes, los decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales y los decretos alcaldicios.

A nivel de las juntas comunales y las juntas locales debe aplicarse el siguiente orden jerárquico: La Constitución Política, leyes, decretos leyes, decretos de gabinete, los decretos ejecutivos, las resoluciones de gabinete, los acuerdos municipales, decretos alcaldicios y los reglamentos que dicten las juntas comunales.”

Esta norma tiene como antecedente el artículo 757 del Código Administrativo de 1917; pero la actualiza además de haberla derogado, porque la del Código estaba desfasada.³⁶

Es un principio general del derecho ampliamente aceptado el de jerarquía normativa, o jerarquía formal de las fuentes, por lo que una norma inferior no puede dejar sin efecto una de rango superior. En la cúspide del sistema se encuentra la Constitución, como Norma de Normas, Ley Suprema o Fundamental.

³⁵ Cf. Art. 36 de la Ley 38 de 2000. “Ningún acto podrá emitirse o celebrarse con infracción de una norma jurídica vigente, aunque éste provenga de la misma autoridad que dicte o celebre el acto respectivo”.

³⁶ Cf. Mi ponencia Relación jurídica entre la Ley y el Reglamento en el sistema jurídico panameño. Ponencia al VI Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, Universidad Externado, Colombia, 2007.

A. Interpretación del orden legal de conformidad con la Constitución

Nuestra Corte Suprema ha hecho aplicación del principio de interpretación de conformidad con la Constitución.

Todo el ordenamiento jurídico inferior a la Carta debe ser interpretado siguiendo la orientación que emana de las normas y principios que establece el Estatuto Fundamental, por la sencilla y lógica razón que este Instrumento es la cúspide de toda la pirámide y andamiaje legal vigente en el Estado de Derecho.³⁷

B. Jerarquía de los tratados en el sistema de fuentes panameño

En este punto es importante tener presente la posición jurídica de los tratados aprobados o internalizados en el sistema a través de una Ley de la República. La jurisprudencia patria señala que los tratados o convenios internacionales, debidamente aprobados por Ley, integran el ordenamiento jurídico (a modo de Ley secundaria), y han de tomarse las medidas apropiadas para adecuar la normativa interna a lo pactado libremente en el acuerdo internacional.

Esto obedece al principio “*pacta sunt servanda bona fide*”, recogido en el artículo 4 de la Carta Magna; aunque a esta regla se opone el “*rebus sic stantibus*”, entre tanto el cambio de las circunstancias originarles puede dar lugar a una revisión de los derechos adquiridos y las correspondientes obligaciones.

No deseo extenderme en este punto³⁸, sólo destaco que Constituciones como la salvadoreña (Arts. 144 a 147) y la argentina (Art. 75, inc. 22) contienen disposiciones especiales sobre la materia, que es de mucha importancia en una realidad de permanente contacto entre los Estados, vinculados irremisiblemente por el solo hecho de integrar la “comunidad humana”; la “aldea global” ligada por intereses tecnológico-científicos, económicos, geopolíticos, de identidad cultural, los movimientos migratorios, además de objetivos comunes como la búsqueda de la paz y seguridad internacionales.

En materia administrativa lo anterior tiene relevancia por cuanto un convenio internacional es susceptible de originar ajustes en la estructura de la

³⁷ Sheffer Tuñón, Javier Ernesto. Estudios...Op. Cit., p. 247.

³⁸Cf. Sheffer Tuñón, Javier Ernesto. Constitucionalización..., Op. Cit., pp. 90-93.

Administración, por la creación de instituciones independientes o con cierto grado de autonomía, debido a la especialización que se requiere (entes reguladores como la Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, la Autoridad de los Servicios Públicos), o dependencias con especialistas dentro de organismos oficiales o particulares ya constituidos, para lograr los propósitos de los acuerdos supranacionales.

Un ejemplo de esto es el Acuerdo de Marrakech mediante el cual se crea la Organización Mundial del Comercio (OMC), el que no hay duda ha supuesto para el país ajustes importantes en las entidades fiscalizadoras de productos para la exportación o importados a tono con las exigencias de un mercado *globalizado* con reglas a respetar por los miembros. La Secretaría de Transparencia Gubernamental, también debe ser vista como un tipo de adecuación desde la perspectiva que Panamá es signataria de varios acuerdos que dictan reglas para prevenir y combatir la corrupción administrativa.

Con todo, pienso y así lo he manifestado, que “es imperioso revisar la postura de la jurisprudencia patria en función de los tratados de integración económica y política, tal como actualmente ocurre con la Unión Europea, ya que los Estados ‘miembros’ pactan convenios de obligatorio cumplimiento entre ellos, cediendo elementos importantes que tradicionalmente están bajo el concepto de soberanía en pos de una efectiva integración. Se trata más que de tratados de cooperación intergubernamental entre partes, en diversas áreas del entramado social, en pactos que vienen a solidificar la importancia de un ‘*jus cogens*’ comunitario de carácter obligatorio, como *condición a la existencia* y materialización de los fines unionistas (económicos, políticos, financieros, en fin culturales) perseguidos.”³⁹

Actualmente, escasas normas de convenios internacionales sobre *derechos humanos* forman parte de la Constitución a modo de un “bloque de constitucionalidad”. Tal es el caso del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ya que en sentencia de 8 de noviembre de 1990, el Pleno de la Corte dijo que integra “un bloque de constitucionalidad

³⁹ Constitucionalización del Derecho a la Información, su acceso y tutela, Editorial Cultural Portobelo, Panamá, 2006, pp. 96-97.

conjuntamente con el artículo 32 de la Constitución nacional en cuanto se refiere a la *garantía constitucional de un proceso justo*.”⁴⁰

IV. **Aplicación por el legislador, el administrador y el juez**

Este enunciado reviste connotación particular porque la Administración en su labor de gerenciar el bien común, moderar los intereses sociales; el legislador con la atribución constitucional de dictar la Ley, que permite, prohíbe y manda en sociedad, regulando situaciones jurídicas de interés particular y colectivo, para la salud de la República; así como el juzgador al prestar el servicio público de administrar justicia, contribuyen a la cultura de paz y equilibrio social. Estas dependencias del poder público hacen uso a diario de los principios generales del Derecho.

El legislador dicta normas anticorrupción propiciando la transparencia en el manejo de los fondos y recursos públicos, dentro de un rubro muy importante como la contratación pública⁴¹, la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la conducta ética de la planta de servidores al servicio del Estado, para rendir tributo debido a los principios de justicia, equidad social (justicia social), y el respeto de los derechos individuales y sociales.

Todo esto no podría realizarse en un Estado ajeno al principio democrático. Hoy el Estado no se conforma con este calificativo; sino que se le concibe con el agregado de responsable, participativo, constitucional y social de Derecho.

Ya en los apartes anteriores he referido a la forma como la justicia y el operador administrativo adoptan los principios generales del derecho, en los

⁴⁰ **Sheffer Tuñón.** Op. Cit., p. 92.

⁴¹ Recientemente la Ley 56, de 27 de diciembre de 1995, fue derogada por un nuevo régimen de contratación administrativa, previsto en la Ley 22, de 28 de junio de 2006. La nueva regulación es interesante porque en el loable propósito de **transparentar** el tema del suministro de bienes y servicios al Estado, construcción de obras o celebrar concesiones administrativas, se introduce la agilización del trámite en caso de impugnación del acto de adjudicación. Todas las resoluciones deben ser comunicadas a las partes a través de un portal electrónico. La Ley instituye un Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas -dentro de la vía administrativa con carácter de independencia en sus funciones-, que tan solo en el mes de agosto de 2007 entró en operación, para que conozca del “Recurso de Impugnación”, contra el acto de adjudicación, materia, que antes era de competencia de la misma entidad licitante, con los inconvenientes (inconformidad de los oferentes, actos de corrupción, favoritismos, desviación de poder) que esto ocasionaba.

casos sometidos a su decisión, como una fuente con carácter coercitivo, con fuerza normativa.

Deseo apuntar que esa realidad objeto de regulación impone situaciones de hecho a las que el Derecho debe encontrarles respuesta, para sostener ese equilibrio social, garantizando derechos mínimos dentro de un conjunto de obligaciones consustanciales a las prestaciones.

En ese sentido, este análisis no puede obviar la posición por lo menos que en mi país adopta la Administración respecto del fenómeno obrero patronal a través del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social, o incluso de la seguridad social a través de la Caja de Seguro Social, en que como intérprete de la Ley laboral (Código de Trabajo y otras normas legales especiales), a través de la Dirección General de Trabajo, es una especie de árbitro, cuya misión es permitida por los principios constitucionales que debe aplicar. Caso especial del “Pro operario”⁴², elevado a rango constitucional producto de eso que se dio en llamar el constitucionalismo social.

Sin embargo, se observa que derechos de esa relación obrero patronal, o de la relación del Estado con los funcionarios, en la práctica, no son tutelados adecuadamente pese a ser “irrenunciables” y “mínimos” (y es que se han dictado normas sobre flexibilización laboral; se producen muertes de obreros de la construcción por deficiencias en las medidas de seguridad en el trabajo; el salario básico desigual e insuficiente en las áreas en que está dividida la República para estos efectos; el caos reinante en el servicio de transporte público de pasajeros por la prestación deficitaria e irresponsabilidad de estos conductores, que ha ocasionado un número considerable de víctimas mortales por atropello, entre otros).

Estos temas han traído en los últimos años movimientos sociales de sindicatos y grupos profesionales (estudiantes universitarios, maestros, profesores, médicos...), que ante la escalada del libre mercado ven disminuidos sus ingresos por el alza de precios de los insumos en general; sin

⁴² El artículo 78 de la Constitución preceptúa que “La Ley regulará las relaciones entre el capital y el trabajo, colocándolas sobre una base de justicia social y fijando una *especial protección estatal en beneficio de los trabajadores*”.

que los entes reguladores desempeñen una labor que imprima un correctivo eficaz.

Lo descrito es una *primera paradoja* respecto del cumplimiento de los principios objeto de este estudio; no obstante, el fenómeno tan sólo es apuntado porque el proceso económico en el que ahora están envueltos varios países latinoamericanos, entre ellos, Panamá, comporta un “desarrollo amorfo”, que no satisface la aspiración de la mayoría de la población ubicada en el sector deprimido de la economía; no obstante, y ésta es la *segunda paradoja*, el país refleja cifras de “crecimiento” entre el 8 y 9% anuales, con reducción del desempleo, en el último lustro. El sector turismo está en bonanza y qué decir de la construcción de gran cantidad de edificios y centros comerciales de lujo.

Resta así a la Administración fomentar la cultura y la educación que produzca el cambio requerido, para que los todos asociados realmente tengan la posibilidad de aprovechar las bondades del pacto social, y los principios generales que han de cumplirse por la fuerza de la razón obsequiada por Dios, y no por la razón de la violencia.

Panamá, marzo de 2008.